

VU Research Portal

Innovatie in Publieke Verantwoording

Faber, Bram; Budding, G

2020

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Faber, B., & Budding, G. (2020). *Innovatie in Publieke Verantwoording: Eindrapportage 2018-2019*. Vrije Universiteit Amsterdam.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Innovatie in Publieke Verantwoording

Eindrapportage 2018-2019

7 januari 2020

A.S.C. Faber MA
Dr. G.T. Budding

Dit onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het rapport berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van het Ministerie van Financiën of de Algemene Rekenkamer.



Inhoudsopgave

Figuren en tabellen	4
Conclusies en aanbevelingen	7
Het Gebruikersperspectief: Agenda voor vervolgonderzoek 2019-2020	12
Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	12
Voorstellen voor vervolgonderzoek	17
1. Beleidsconclusies doorgelicht	21
1.1. Contextbeschrijving en aanloopfase	22
1.1.1. De beleidsconclusie: Opkomst, implementatie en receptie	22
1.2. Het kader: de rijksbegrotingsvoorschriften	26
1.2.1. Wijzigingen in de loop der tijd	27
1.3. Analyse	29
1.3.1. Overige uiterlijke kenmerken	42
1.3.2. Eigenaarschap van de beleidsconclusie	46
1.4. Mogelijke verklaringen en oplossingsrichtingen	48
1.4.1. Verschillen in interpretatie, cultuur, en werkwijze	48
1.4.2. <i>Quick Wins</i> met de normatieve potenties van het RBV-model	50
1.5. Conclusie	52
2. Verantwoording Ontkokerd	54
2.1. Parallele werelden: Geschiedenis van verschillende vormen van verslaggevingsinformatie	54
2.1.1. Nederlandse context	58
2.2. Verantwoording ontkokerd	61
2.2.1. Geïntegreerde verslaggeving	61
2.2.2. Consolidatie	75
2.2.3. Digitalisering	78
2.3. Conclusie	80
3. Verantwoordingsinformatie in Kamerdebatten: Wat en Wie?	82
3.1. Literatuur en empirische context	83
3.1.1. Gebruik van verantwoordingsinformatie door politici	85
3.1.2. Verklaringen voor verschillen in gebruik van verantwoordingsinformatie	87
3.2. Methode	89
3.3. Beschrijvende statistiek	91
3.4. Resultaten	94
3.4.1. Combinaties van bronnen	100
3.4.2. Verschillen in typen gebruik tussen groepen	102
3.5. Conclusie	114
4. Verantwoordingsinformatie in Kamerdebatten: Hoe?	116
4.1. Literatuur en context	117

4.2. Methode	118
4.3. Resultaten	120
4.3.1. Naar een gebruikstypologie van verantwoordingsinformatie	123
4.4. Conclusie	126
Literatuurlijst	129
Appendix A. Deelnemerslijst project Innovatie in Publieke Verantwoording 2018-2019	139
Appendix B. Tijdlijn activiteiten 2018-2019	140
Appendix C. Geraadpleegde bronnen Kamerdebatten	142
Appendix D. Personenregister	164
Appendix E. Gebruikte zoektermen voor typen verantwoordingsinformatie	173

Figuren en tabellen

Figuur 1. Kritisch-dialogische verantwoording (Dillard en Vinnari, 2019).	13
Figuur 2. Verantwoordingsmodel.	14
Figuur 3. Conceptualisering van een ideale informatie-architectuur voor verantwoording.	16
Figuur 4. Percentage hyperlinks per begrotingshoofdstuk.	32
Figuur 5. Het gemiddelde aantal woorden per beleidsartikel, per begrotingshoofdstuk.	36
Figuur 6. Concluderend vermogen per beleidsartikel.	40
Figuur 7. Flesch-Douma index per beleidsartikel, per begrotingshoofdstuk.	43
Figuur 8. <i>Span of accountability</i> : Bereik van afwegingen in prestatiemetingen (Simons, 2013).	55
Figuur 9. Integrated Reporting: Model van waardecreatie aan de hand van de <i>Six Capitals</i> (IIRC, 2011).	64
Figuur 10. Materialiteitsmatrix van Nederlandse Spoorwegen uit het Jaarverslag 2017 (Nederlandse Spoorwegen, 2018)	71
Figuur 11. Materialiteitsmatrix van TenneT uit het Jaarverslag 2017 (TenneT, 2018).	73
Figuur 12. Horizontale verantwoording en informatiestromen (naar Bovens, 2007).	85
Figuur 13. <i>Waarnemingen uitgesplitst naar documenttype</i> .	91
Figuur 14. <i>Waarnemingen uitgesplitst naar jaar</i> .	92
Figuur 15. <i>Persoonskenmerken: Histogram leeftijd</i> .	93
Figuur 16. <i>Persoonskenmerken: opleidingsachtergrond</i> .	94
Figuur 17. <i>Typen verantwoordingsinformatie, per moment in de begrotings- en verantwoordingscyclus (genormaliseerd)</i> .	96
Figuur 18. Aantal woorden per alinea, bij benoeming type verantwoordingsinformatie.	97
Figuur 19. Sentimentanalyse: verhouding positief/negatief per type verantwoordingsinformatie.	98
Figuur 20. <i>Correlatietabel: in hoeverre worden typen verantwoording gecombineerd?</i>	100
Figuur 21. Verschillen in gebruikte verantwoordingsinformatie: leeftijd.	102
Figuur 22. Verschillen in gebruikte verantwoordingsinformatie: Anciënniteit.	103
Figuur 23. Verschillen in gebruikte verantwoordingsinformatie: opleiding.	104
Figuur 24. Verantwoordingsportfolio: Fase in de begrotings- en verantwoordingscyclus.	107
Figuur 25. Verantwoordingsportfolio: Departementen.	108
Figuur 26. Verantwoordingsportfolio per politieke partij.	109
Figuur 27. Verantwoordingsportfolio: partijen opgericht vóór en na .	110
Figuur 28. Verantwoordingsportfolio: Coalitie- en oppositiepartijen.	111
Figuur 29. Verantwoordingsportfolio: Kamerleden en bewindspersonen.	112
Figuur 30. Verantwoordingsportfolio: opleiding.	113

Figuur 31. Aandacht voor Verantwoordingssystematiek bij het gebruik van verantwoordingsinformatie van de Rekenkamer.	120
Figuur 32. Positieve of kritische doeleinden gebruik: oppositie- en coalitiepartijen.	122
Figuur 33. Positieve of kritische doeleinden gebruik: partijen opgericht vóór en na 2000.	122
Figuur 34. Verwachting verdeling gebruik verantwoordingsinformatie op basis van de onderscheiden typen.	124
Tabel 1. Type brongebruik per begrotingshoofdstuk	30
Tabel 2. Adressering beoogde resultaten, per begrotingshoofdstuk.	34
Tabel 3. Procentuele verhouding positieve en negatieve bewoordingen, per begrotingshoofdstuk.	38
Tabel 4. Vermelding toekomstige jaren, per begrotingshoofdstuk.	42
Tabel 5. Consistentie met het voorgaande verslagjaar, per begrotingshoofdstuk.	44
Tabel 6. Tabellen- en figurengebruik, per begrotingshoofdstuk.	45
Tabel 7. Gebruikte aanduiding voor beleidsartikel, per begrotingshoofdstuk.	46
Tabel 8. Penvoerder en coördinatie van beleidsconclusies per departement.	47
Tabel 9. Vergelijking van de aspecten van verschillende vormen van corporate reporting (ontleend aan Fasan, 2013)	66
Tabel 10. Opbouw dataset per type document.	91
Tabel 11. Typen verantwoordingsinformatie, uitgesplitst per moment in de begrotings- en verantwoordingscyclus.	95
Tabel 12. Brongebruik per departement, relatie tussen beleidsconclusies en Kamerdebatten.	99

Managementsamenvatting

Vanaf 2016 heeft het Zijlstra Center (hZC) van de Vrije Universiteit initiatieven ontplooid om wetenschappelijk onderzoek naar innovaties in de publieke verantwoording te starten. Het is daarover in een dialoog getreden met vertegenwoordigers van de Algemene Rekenkamer en het Ministerie van Financiën. Omdat probleemstelling en onderzoeksvragen goed aansluiten bij de fundamentele kennisbehoeften van de twee genoemde partijen, zijn de handen ineengeslagen om vorm te geven aan het onderzoeksproject 'Innovatie in Publieke Verantwoording'.

Nadat aan het begin van 2018 bevindingen en aanbevelingen van de eerste fase van het project zijn gepubliceerd, waarbij de Wie-, Waarover- en Hoe-vragen van verantwoording centraal stonden, is vanaf september 2018 de tweede fase van het project in gang gezet. Hierbij zijn vier thema's voor vervolgonderzoek bepaald die voortbouwen op de observaties en bevindingen van de eerste periode van het project: (1) Beleidsconclusies doorgelicht, (2) Verantwoording Ontkokerd, (3) Zinnvolle aanvullingen op de begrotings- en verantwoordingscyclus, en (4) De gebruikerskant: de kloof tussen potentieel en daadwerkelijk gebruik van verantwoordingsinformatie.

Voortschrijdend inzicht

Het project kende bij aanvang van de huidige fase een andere opzet dan het uiteindelijke eindproduct. In dit kader worden de belangrijkste afwijkingen ten opzichte van die initiële opzet toegelicht, met motivering voor het afwijken hiervan.

Memo 1. Beleidsconclusies doorgelicht

Oorspronkelijk was het idee om de beleidsconclusies van drie departementen op detailniveau te bekijken en te analyseren. Naar aanleiding van de vruchtbare opbrengsten uit de eerste conceptversie van deze memo is ervoor gekozen om het onderzoek te verbreden naar alle departementen die beleidsconclusies hadden opgenomen in hun jaarverslaggeving.

Memo 2. De verantwoordingspijlers herijkt

Aanvankelijk had het concept van de verantwoordingspijlers rechtmatigheid, doelmatigheid, en doeltreffendheid een prominente plek in dit memo. Dit was in de praktijk echter geen handzaam kader om de casuïstiek van Integrated Reporting aan te verbinden; dit ging namelijk niet zozeer om de pijlers van verantwoording, maar meer over de aard van het type kapitaal dat werd verzameld. Om die reden is er uiteindelijk voor gekozen om het meer te richten op de gedachte van 'ontkokering' en integraliteit van verantwoording.

Memo 3 en 4. Verantwoordingsinformatie in Kamerdebatten

In eerste instantie droeg memo 3 als naam 'Zinnvolle aanvullingen op de begrotings- en verantwoordingscyclus', waarbij het voornemen was om enerzijds verslaggevingsinnovaties in andere domeinen te bestuderen, en anderzijds kritisch te kijken naar de verschillende verantwoordingsinstrumenten die momenteel op rijksniveau worden ontwikkeld, en het effect dat ze weten te sorteren. Uiteindelijk is besloten om memo 3 volledig te richten op het tweede on-

derdeel van de oorspronkelijke vraag, waarbij de analyse van de Kamerdebatten als operationalisering voor het 'effect dat de verantwoordingsinstrumenten sorteren' op dat moment het meest voor de hand lag om verder uit te bouwen.

Voorts bleek het onderwerp van de Kamerdebatten, alsmede de vruchten die het afwierp, dusdanig omvangrijk dat na overleg met de begeleidingscommissie ervoor is gekozen om 'Wie'-, 'Wat'-, en 'Hoe'-vragen te ontkoppelen en de laatste vraag in een zelfstandig memo te behandelen. De 'Hoe'-vraag was een belangrijke schakel in het verhaal die belangrijk was om te relateren aan de eerste twee vragen.

Conclusies en aanbevelingen

Hierna zijn de belangrijkste aanbevelingen opgenomen op basis van onze bevindingen. De in bovenstaand kader genoemde vier memo's vormen de grondslag voor deze aanbevelingen.

Beleidsconclusies doorgelicht

Beleidsconclusies zouden een helder oordeel moeten bevatten over de resultaten van het gevoerde beleid. Hiervoor geven de Rijksbegrotingsvoorschriften de nodige normen. Voorts kan de beleidsconclusie in een vanuit *New Public Management*-principes komend kader worden geplaatst, sterk resultaatgericht. Tegelijkertijd is de regelgever (in dit geval: het Ministerie van Financiën) terughoudend met het opstellen van harde normen en het afdwingen daarvan. Die geeft ministeries de ruimte hun eigen invulling eraan te geven. Dit is te relateren aan de hybriditeit die het post-NPM-tijdperk kenmerkt: enerzijds proberen publieke organisaties tegemoet te komen aan de behoefte om bijvoorbeeld publieke waarde te kunnen leveren, anderzijds wordt instrumenten gericht op doelmatigheid en doeltreffendheid een belangrijke plaats toegedicht.

De departementen houden zich weliswaar aan de wet, maar de verschillen tussen departementen in omgang met de beleidsconclusies zijn groot. Dit geldt voor opzet en onderbouwing, maar ook de invulling die wordt gegeven aan de aan de beleidsconclusie gestelde vereisten verschilt sterk. Het is de vraag of die variatie wenselijk is.

Aanbeveling 1. Harmoniseer waar het kan, differentieer waar het moet.

In de voorschriften van de beleidsconclusie – en de handhaving ervan – lijkt men geen keuze te kunnen maken tussen stringente monitoring en een breder verhaal, met als resultaat dat menige beleidsconclusie tussen de wal en het schip terecht komt. Als er valide redenen zijn om een bepaalde situatie een eigenstandige invulling te geven, is harmonisatie niet wenselijk. Het zou goed zijn als er meer werd gedaan om – al dan niet op vrijwillige basis – de bestaande *good practices* meer uit te wisselen. Daarnaast verdient het aanbeveling om de kwaliteitsstandaarden voor beleidsconclusies te harmoniseren en te handhaven. Als bijvoorbeeld geen koppeling wordt gemaakt tussen doelstelling en realisatie – een bouwsteen van de beleidstheorie –, kan een pas-toe-of-leg-uit-principe worden gehanteerd: pas de bestaande normen toe, of leg uit waarom de context afwijking van de normen motiveert. Ook kan nadrukkelijker het eigenaarschap van de departementen voor de kwaliteit worden benoemd.

Verantwoording ontkokerd

Hoe kan verantwoording van de rijksoverheid worden ontkokerd? De literatuur laat zien dat transparantie in duurzaamheidsverslaggeving positieve gevolgen kan hebben. Niet alleen door het positieve effect van transparantie op beeldvorming, maar ook doordat transparantie over bijvoorbeeld uitstoot kan bijdragen aan de reductie van diezelfde uitstoot: het vraagt immers om structurelere monitoring van grondstoffenbeheer, op basis waarvan bepaalde streefwaarden kunnen worden gesteld. Anderzijds wordt in de publieke sector een aanzienlijk verantwoordingsoverschot ervaren.

Dit geldt zeker voor terreinen waar meerdere verschillende effectmetingen wettelijk moeten plaatsvinden, wat kan leiden tot het ervaren van dubbel werk en een grote bureaucratie. Hier bevindt zich de oorsprong van het idee van integratie van verschillende verslaggevingsvormen. In het verleden heeft verslaggevingsintegratie indirecte positieve invloed uitgeoefend op publieke organisaties: toegenomen communicatie en samenwerking tussen organisaties, meer dialoog tussen ambtenaren en belanghebbenden, en een transparantere besluitvorming.

In internationaal perspectief wordt enerzijds vaak gezegd dat de standaarden de nodige aanpassing op de lokale context ontberen, anderzijds is het *spreken van een gemeenschappelijke taal* een belangrijke randvoorwaarde voor vergelijkbaarheid. Daarbij kan opgemerkt worden dat verslaggevingsconsolidatie steeds minder als een doel op zich wordt gezien, en meer als een hulpmiddel om tot een betere inzichtelijkheid te komen.

Tegen deze achtergrond wordt sinds ongeveer tien jaar *Integrated Reporting* (IR) ontwikkeld. Materialiteit wordt hierbij als een centraal begrip beschouwd. De interpretatie van materialiteit is afhankelijk van doelgroep, organisatiedoelstellingen en reikwijdte. Bij IR wordt iets als materieel beschouwd wanneer het invloed heeft op de waardecreatie van een organisatie. De nadruk op materialiteit kan ervoor zorgen dat het gesprek zich beperkt tot kernachtige vraagstukken waar een organisatie bij is betrokken. In de onderzochte cases kwam de stakeholderdialoog aan bod. Dit was een belangrijk onderdeel van het zogeheten *Integrated Thinking*, waarbij specifiek aandacht is voor de korte, middellange en lange termijn. Op basis van de stakeholderdialoog wordt een *materialiteitsmatrix* opgesteld. Die toont zowel het belang van de stakeholders als de impact van de organisatie op het thema. Zo kunnen thema's worden geïdentificeerd waar de organisatie veel invloed kan uitoefenen en waar stakeholders veel belang aan hechten. Die thema's kunnen uitgebreider worden geadresseerd in de verslaggeving, terwijl onderwerpen waar zowel de eigen invloed als de interesse van belanghebbenden achterblijft minder prominent aan bod hoeven te komen.

Aanbeveling 2. Richt verslaggeving in op basis van materialiteit.

De ontwikkelingen binnen de rijksoverheid ademen een ambitie om een adequate koppeling tussen beleid en middelen te maken. Dit moet zijn weerklink vinden in de verslaggevingskant.

Een centraal begrip bij geïntegreerde verslaggeving is materialiteit. Hier wordt iets als materieel beschouwd wanneer het relevant is voor belanghebbenden voor de waardecreatie op de korte, middellange, of lange termijn. In deze vorm helpt materialiteit bij het afkaderen van kernvragen waar de organisatie bij betrokken is. Prioriteiten worden dan op basis van materialiteit bepaald: een afweging van de belangen van de belanghebbenden en de daadwerkelijke impact die een organisatie kan hebben op het onderwerp.

Het richten op materialiteit kan helpen om aan de voorkant te identificeren welke onderwerpen van belang worden gevonden om over te rapporteren. Tegelijkertijd kan het van transparantie en van realiteitszin getuigen: een onderwerp kan voor sommige stakeholders belangrijk zijn, maar tegelijkertijd laat de materialiteitsmatrix zien of een onderwerp binnen of buiten de *span of control* van de organisatie ligt. Zo krijgt het gesprek over (de verhoudingen tussen) verschillende vormen van verantwoording met verschillende groepen van belanghebbenden op een systematische manier vorm.

In de agenda voor vervolgonderzoek zal verder worden gesproken over hoe die materialiteit concreet vorm zou kunnen worden gegeven.

Aanbeveling 3. Stel het handelen als één overheid centraal, niet de techniek die dit faciliteert.

Digitalisering biedt mogelijkheden om de nadruk in de verslaggeving te leggen op het handelen als één overheid. Bij de digitale ontwikkelingen bestaat een groeiende belangstelling voor horizontale vormen van verantwoording die verticale vormen kunnen aanvullen. Met behulp van techniek kunnen die vormen gebruik maken van gegevens die er al zijn, en proberen een ‘schil’ te bieden rondom die informatie, opdat de gegevens ook toegankelijk worden voor een bredere, minder technisch onderlegde gebruikersgroep. Voorts is het steeds vaker mogelijk om van tevoren op relevante informatie voor bepaalde gebruikersgroepen te filteren. Op basis van bijvoorbeeld een gebruikersprofiel kan een voorselectie worden gemaakt binnen de verantwoording, opdat verantwoording op maat zou kunnen worden geleverd.

Horizontale integratie is hierbij van belang. Dit betekent dat systemen langs verschillende functies aan elkaar kunnen worden gekoppeld. In Nederland hanteren overheidsorganisaties veelal eigen websites, zowel op het vlak van informatievoorziening in zijn algemeenheid als voor verslaggeving. De interne logica van websites als rijksoverheid.nl en overheid.nl is weliswaar navolgbaar voor wie bekend is met de structuur van het Rijk, maar wanneer het gaat om informatie van buiten, neemt de informatie snel minder gestructureerde vormen aan. Dit is niet alleen van belang voor basale vormen van informatievoorziening, maar ook om zicht te krijgen op hoe verantwoordelijkheden exact zijn belegd en – uiteindelijk – wie verantwoording aflegt waarover. Financiën zet bijvoorbeeld belangrijke stappen met een initiatief als rijksfinancien.nl, om te komen tot een duidelijke doorverwijspagina, van waaruit bronnen die ten grondslag liggen aan de presentatie van bepaalde informatie kunnen worden geraadpleegd.

De technische mogelijkheden zijn een belangrijk hulpmiddel, maar het uiteindelijke einddoel moet niet uit het zicht worden verloren: het handelen als één overheid. Dit kan geïlustreerd worden met het voorbeeld van het zogeheten *Whole-of-Government accounting* (WGA). Het idee van deze doctrine is dat een volledig geconsolideerd inzicht bestaat in alle bestuursniveaus. Buiten departementale uitgaven zouden binnen WGA ook uitgaven worden weergegeven van bijvoorbeeld decentrale overheden, en uitgaven en verplichtingen ‘buiten de boeken’ zoals in publiek-private samenwerkingen. In Groot-Brittannië is WGA niet als onverdeeld succes geëvalueerd: er moest veel moeite voor worden gedaan, terwijl het weinig extra inzicht opleverde. Dit toont aan dat de techniek – in dit geval consolidatie – als vertrekpunt niet het juiste is. Handelen als één overheid is vele malen belangrijker dan al of niet consolideren.

Verantwoordingsinformatie in Kamerdebatten

Veel onderzoek naar verantwoordingsstructuren binnen de politiek heeft betrekking op de informatie of de structuren zelf, terwijl voor de *feitelijke* aandacht die voor de verschillende vormen van verantwoordingsinformatie wordt geschonken door belanghebbenden beduidend minder aandacht bestaat. In het kader van dit project is geprobeerd om een beeld te schetsen van dit daadwerkelijke informatiegebruik in de Kamer, aan de hand van Kamerdebatten die de afgelopen vijf jaar plaatsvonden in het kader van de begrotings- en verantwoordingscyclus.

Daarnaast is gekeken naar de samenhang tussen informatiegebruik en achtergrondkenmerken van Kamerleden. Geen van de resultaten zijn significant. Met betrekking tot leeftijd zijn er indicaties die aansluiten bij de bestaande literatuur: hoe jonger de persoon, hoe meer deze geneigd lijkt gebruik te maken van verantwoordingsinformatie. Tekenen van een omgekeerde trend zijn gevonden voor anciënniteit: hoe langer iemand in de Kamer actief is, hoe meer deze geneigd is om gebruik te maken van verantwoordingsinformatie. Voorts werd marginaal bewijs gevonden dat personen die een bedrijfs-economische opleiding volgden meer gebruik maken van informatie dan personen die dit niet hebben gedaan, en waren enige verschillen zichtbaar tussen de ‘klassieke’ en de nieuwere partijen. Ook verschilden de mate waarin Kamerleden en bewindspersonen gebruik maken van verantwoordingsinformatie. Anderzijds bleken de verschillen tussen oppositie- en coalitiepartijen minder groot. Vervolgonderzoek zou moeten aantonen in hoeverre deze resultaten robuust zijn.

Aanbeveling 4. Heb oog voor het feitelijke gebruik van verantwoordingsinformatie.

Veel van het onderzoek naar verantwoordingsstructuren binnen de politiek heeft betrekking op de informatie of de structuren zelf, terwijl minder wordt gekeken naar de effectieve aandacht die aan de verschillende vormen van verantwoordingsinformatie wordt geschonken door verschillende belanghebbenden.

Verantwoording wordt vaker in brede zin gebruikt dan in enge zin. Veruit de meeste informatie wordt gehanteerd in de verantwoordingsfase; hierbij blijft gebruik in andere fasen – met name in de begrotingsfase – sterk achter. Verder worden sommige typen verantwoordingsinformatie aanzienlijk vaker ter hand genomen in bepaalde fasen van de

begrotings- en verantwoordingscyclus: Rekenkamerrapporten worden bijvoorbeeld voornamelijk in de context van verantwoording gebruikt, maar informatie uit de begroting en van de planbureaus wordt juist frequenter aangehaald tijdens de bespreking van de voor- en najaarsnota's.

De bevindingen uit dit onderzoek sluiten aan bij eerder onderzoek dat liet zien dat de volksvertegenwoordiging steeds meer interesse lijken te tonen voor kwalitatieve en informele informatiebronnen. Hoe kan het besef van dit feitelijke gebruik worden vertaald naar het handelingsperspectief van de overheid? Er zijn twee interventiemogelijkheden denkbaar: ten eerste kan worden ingezet, door middel van opleidingen of trainingen, of door betere ondersteuning, om de huidige verantwoordingsinformatie beter te gebruiken. Ten tweede is het wellicht wenselijk om de wijze van verantwoording meer af te stemmen op de kenmerken en informatiebehoeften van de gebruikers.

Aanbeveling 5. Faciliteer en stimuleer goed gebruik van verantwoordingsinformatie.

In het kader van dit project is een typologie ontworpen die de informatievaardigheid van de volksvertegenwoordiging vormgeeft op basis van vier niveaus: (1) *Elementair gebruik*, (2) *Reproductief gebruik*, (3) *Relationeel gebruik*, en (4) *Verifiërend en falsifiërend gebruik*.

Deze gebruikstypologie biedt een kader voor de manier waarop het hanteren van verantwoordingsinformatie door de volksvertegenwoordiging kan worden ingedeeld en afgelezen. Ook brengt het de discussie verder rondom wat als zinvol gebruik kan worden gezien, in die zin dat het mogelijk wordt gemaakt om te differentiëren tussen oppervlakkig gebruik van verantwoordingsinformatie, en gebruik dat beter kan passen bij de controlerende rol van de volksvertegenwoordiging. Het is belangrijk om te beseffen dat goed gebruik los kan staan van de discussie of informatie wordt gehanteerd als politiek machtsmiddel.

Het Gebruikersperspectief: Agenda voor vervolgonderzoek 2019-2020

Voor de voorliggende agenda voor vervolgonderzoek is het zinvol om stil te staan bij de oorspronkelijke doelstellingen van het project Innovatie in Publieke Verantwoording. De accountingwetenschap heeft de neiging om zich vooral op stelselwijzigingen te concentreren, waarmee ze zich van de praktijk distantieert. Hierdoor ontstaat een groeiend gebrek aan evenwicht tussen theorie en praktijk, met grote consequenties voor academische legitimiteit bij de ontwikkeling van de praktijk.

Vanuit deze grondgedachte is het project Innovatie in Publieke Verantwoording in het leven geroepen. In de voorbije periode hebben we de innovatie vanuit diverse perspectieven proberen te benaderen. Dit hebben we gedaan door fundamenteel na te denken over de betekenis van verantwoording in een veranderende tijd. Zo hebben we in de eerste fase van het project stilgestaan bij de verhouding tussen verticale en horizontale verantwoording, de vraag voor wie verantwoording wordt opgeleverd, en de steeds grotere rol van de technologie binnen deze verantwoordingsconstellatie.

Naast fundamentele, meer theoriegedreven overwegingen, is ook direct tegemoetgekomen aan bestaande vragen door het verrichten van gericht praktijkonderzoek, zoals bij de beleidsconclusies. Hierbij is een multidisciplinaire insteek gehanteerd, door verantwoording niet alleen vanuit de accounting te benaderen, maar ook gebruik te maken van inzichten uit bijvoorbeeld de bestuurskunde, informatica, en de politicologie.

Die multidisciplinaire aanpak, samen met het gericht inspelen op vraagstukken uit de praktijk, maakt dat Innovatie in Publieke Verantwoording gerichte ideeën voor stapsgewijze innovatie in publieke verantwoording bij de rijksoverheid heeft kunnen aandragen. Ook is het een aanpak die we willen continueren in jaar 3 van het project. De agenda voor vervolgonderzoek richt zich op **het gebruikersperspectief**, waar in de voorgaande periode reeds enige aandacht aan is geschonken. Hierna zal verder worden toegelicht waarom dit zowel maatschappelijk als wetenschappelijk een relevante invalshoek is voor verder onderzoek.

Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

De maatschappij vraagt van overheden dat ze over meer dan uitsluitend economische prestaties verantwoorden. Om die verbreding te faciliteren zijn diverse initiatieven ontloopt: internationaal zijn de *Sustainable Development Goals* een voorbeeld, en in Nederland is de Monitor Brede Welvaart dit jaar voor de tweede keer gepresenteerd. Die toenemende aandacht lijkt voorsnóg echter niet te leiden tot een toegenomen tevredenheid met de verslaggeving.

Het idee en het belang van een besef van de samenhang tussen verschillende vormen van verantwoording, en de achterliggende informatiestromen, wordt steeds vaker aangehaald. Zo bracht de Algemene Rekenkamer (2019) onlangs de samenhang tussen diverse informatiebronnen in beeld, die relevant zijn voor de beoordeling van beleid en geld. De Rekenkamer beschrijft dat ‘traditionele’ begrotingsfuncties van autorisatie en financiële verantwoording de kern van verantwoording blijven. Tegelijkertijd kunnen ze

versterkt worden met de inzet op andere vormen van informatie, bijvoorbeeld over ‘de doelstellingen van beleid, onderbouwing van beleid en geld met een duidelijke beleids-theorie met zinvolle indicatoren en bij voorkeur op basis van inzichten uit evaluaties en beleidsdoorlichtingen’ (Ibid.). Ook wordt het belang benadrukt van *contextuele informatie* in deze verantwoordingsconstellatie.

De zoektocht naar alternatieve formuleringen van verantwoording sluit aan bij een trend in de wetenschappelijke literatuur. Zo zoeken Dillard en Vinnari (2019) de oorzaak voor de ervaren gebreken in verantwoording in het feit dat vormen van verantwoording worden beperkt tot bestaande, intern gerichte informatiesystemen. Zij doen een voorstel voor een systematiek die volgens hen meer recht doet aan een pluralistische samenleving die gekenmerkt wordt door meerdere, vaak tegenstrijdige belangen: *kritisch-dialogische verantwoording*.

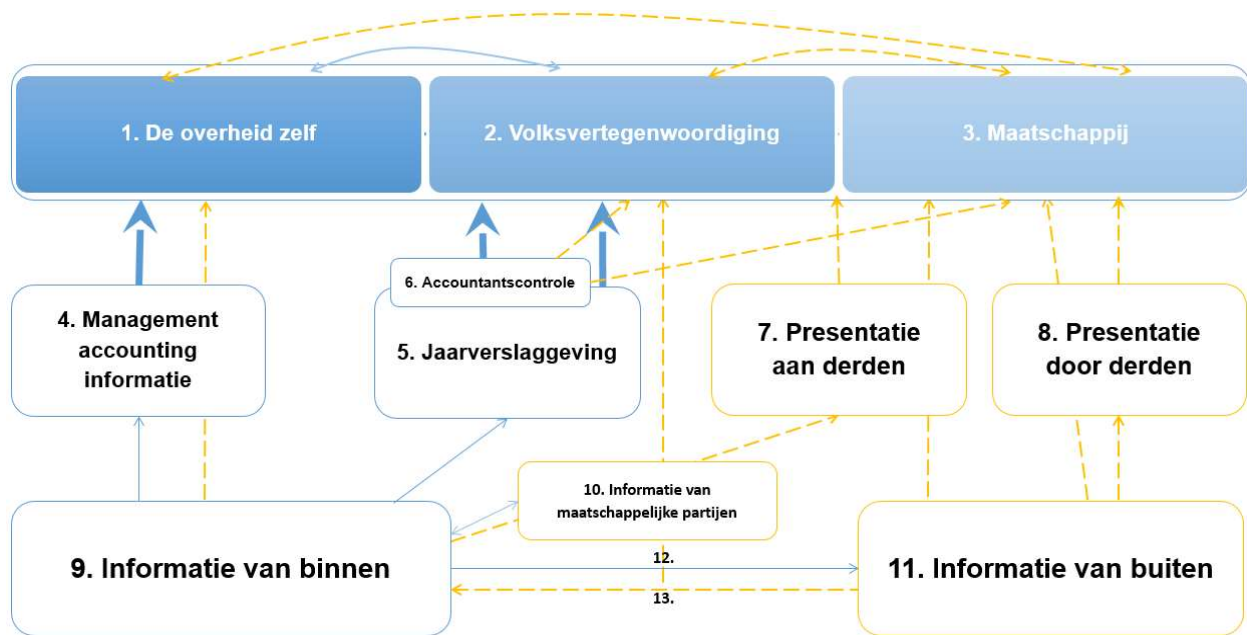
Een pluralistische en democratisch bestuurd samenleving bestaat uit een diverse groep belanghebbenden met uiteenlopende ideeën over behoeften, belangen, waarden en macht (Mouffe, 2013). Dillard en Vinnari (2019) stellen dat *kritisch-dialogische verantwoording* recht kan doen aan die verschillende ideeën.¹ Het proces hiervoor begint met het identificeren van groepen belanghebbenden, naast de erkenning van het plurale karakter van hun informatiebehoeften. Anders dan bij traditioneel stakeholdercontact wordt identificatie van de informatiebehoeften buiten het domein van de overheid geïnitieerd: door actoren zoals belangengroepen, het maatschappelijk middenveld en overheidsinstanties buiten de verslaggevende entiteit. Een pluralistische omgeving zou waarschijnlijk meerdere verantwoordingssystemen bevatten, bestaande uit een diverse verzameling evaluatiecriteria en informatiesystemen. Figuur 1 laat het concept van kritisch-dialogische verantwoording zien, waarbij de gedachte is dat er een uitwisseling tussen de verschillende stappen plaatsvindt.



Figuur 1. Kritisch-dialogische verantwoording (Dillard en Vinnari, 2019).

¹ Kritisch-dialogische verantwoording is verwant aan de ideeën van ‘*bottom-up accountability*’ (Considine, 2002) en ‘*collective action accountability*’ (Van Belle en Mayhew, 2016), die eerder in het kader van dit project zijn geadresseerd.

Ook in het kader van Innovatie in Publieke Verantwoording is eerder nagedacht over het veranderende krachtenveld van verantwoording, en over de verhouding tussen de bestaande systemen van verantwoording, de vorm waarin die verantwoording wordt ontsloten en de behoefte van de actoren. Om dit bij elkaar te brengen introduceerden de auteurs een conceptueel model dat de verantwoordingstructuren in de publieke sector in beeld brengt (zie figuur 2).



Figuur 2. Verantwoordingsmodel.

Voor het model is uitgegaan van drie centrale actoren als gebruikers van verantwoordingsinformatie. Bovenaan vormen zij een continuüm, met links de meest intern geëichte gebruiker en rechts de externe gebruiker. Daaronder wordt de vorm weergegeven waarin de informatie deze actoren bereikt. Tot slot geeft het onderste gedeelte het type informatie weer dat voor dat doeleinde wordt gebruikt: informatie van binnen of informatie van buiten. De blauwe lijnen geven de klassieke verticale structuur aan, de gele lijnen de nieuwere structuren, die tegemoetkomen aan de veranderde context waarin horizontale verantwoording belangrijker wordt. Het is duidelijk dat er in de nieuwe constellatie het zwaartepunt aan de rechterkant van het model zit, waarbij ook een wisselwerking tussen de verschillende actoren zichtbaar is.

Om het model verder te verduidelijken worden alle onderdelen hieronder apart toegelicht, en gespecificeerd voor het Rijk:

1. *De overheid zelf*. Hieronder wordt verstaan de verslaggevende entiteiten bij het Rijk, dus de departementen en agentschappen die onder het gezag van de regering vallen.
2. *De volksvertegenwoordiging*, in de hoedanigheid van de Kamer.
3. *De maatschappij*, oftewel burgers en bedrijven.

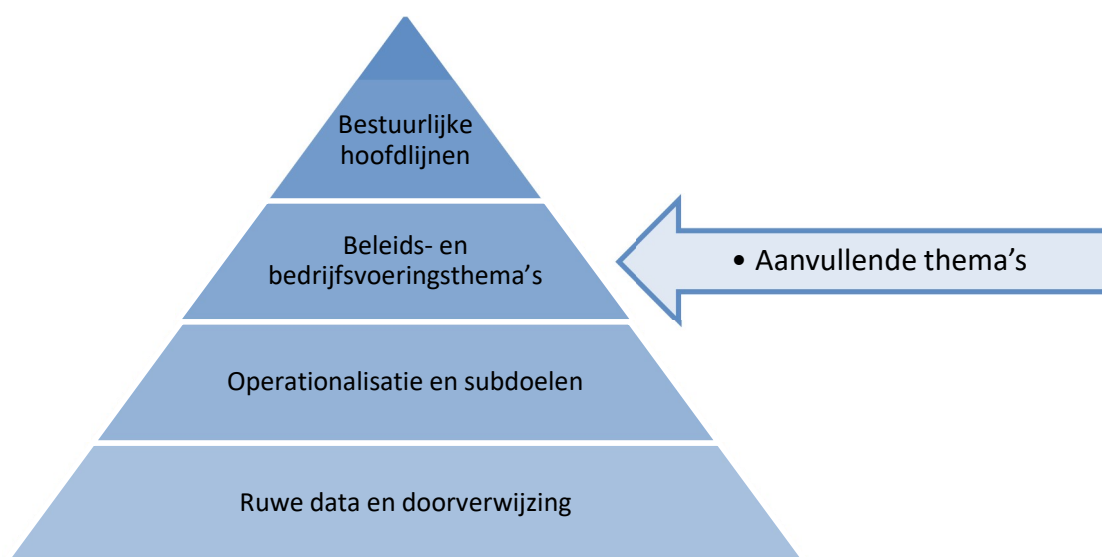
4. *Management accounting informatie* omvat alle financiële en niet-financiële informatie die is toegesneden op de specifieke behoeften van het management: plannen, organiseren, en controleren.
5. *Jaarverslaggeving*. Alle vormen van externe verslaggeving die door het Rijk op Verantwoordingsdag worden aangeboden aan de Kamer.
6. *Accountantscontrole*. Bij het Rijk draait dit om de controle door de Auditdienst Rijk en het verantwoordingsonderzoek door de Algemene Rekenkamer. Hierbij kan aangetekend worden dat de Rekenkamer haar rol nadrukkelijk breder interpreteert dan uitsluitend vanuit rechtmatigheid, en zich ook concentreert op doelmatigheid en doeltreffendheid in de jaarverslaggeving.
7. *Presentatie voor derden*. Rapporten of dashboards die nadrukkelijk voor een breder publiek zijn vormgegeven en geschreven dan alleen voor de uitvoerende en de controlerende macht. De duiding is nog wel vanuit interne optiek gegeven. Een bekend voorbeeld van dit type duiding is de Monitor Brede Welvaart, opgesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).
8. *Duiding door derden*. Dit gebeurt in de vorm van applicaties die inzicht bieden in relevante informatie. Voorbeelden zijn OpenSpending.org en op gemeentelijk niveau *Wat Doet de Poet*, ontworpen aan de hand van een aantal beschikbare openbare datasets.
9. *Informatie van binnen*. Dit is informatie die intern wordt verzameld en in principe bedoeld is voor intern gebruik.
10. *Informatie van maatschappelijke partijen*. Niet alle informatie wordt door organisaties direct gelieerd aan het Rijk verzameld: denk aan het eerdergenoemde CBS of de planbureaus, of informatie verzameld in het kader van (evaluatie)onderzoek in opdracht.
11. *Informatie van buiten*. Dit omvat informatie die haar oorsprong vindt buiten het domein van de rijksoverheid, zoals socialemediagegevens.
12. *Informatie van binnen* kan echter ook ontsloten worden als open data, en op die manier zijn weg naar buiten vinden naar de verschillende actoren, bijvoorbeeld in de vorm van lv3-data, of andere vormen van open data zoals die bijvoorbeeld via de portal van rijksbegroting.nl worden ontsloten.
13. *Informatie van buiten* kan andersom ook zijn weg naar binnen vinden, bijvoorbeeld door middel van het grootschalig analyseren van socialemediagegevens, of door onderzoekswerk door journalisten dat wordt gebruikt voor de eigen beleidsvorming. Daarnaast wordt de regering vaak door de volksvertegenwoordiging rechtstreeks ter verantwoording geroepen op basis van berichtgeving in de media (zie bijv. Vliegenthart, 2007; Vliegenthart *et al.*, 2016).

Het model biedt een staalkaart van de nieuwste ontwikkelingen in het denken op het gebied van verantwoording. Het laat ook de opkomst en het belang zien van alternatieve, meer horizontaal gerichte vormen van verantwoording.

Daarnaast is digitalisering een belangrijke factor in het model. Ook dit is een belangrijke component voor het vervolgonderzoek. Twee jaar terug adviseerde de Taskforce Publieke Verantwoording (2017) om verregaand te automatiseren in de gehele informatie-

voorzieningsketen. Nieuwe technologieën zouden kunnen bijdragen aan een 'efficiëntere informatievoorziening'. In het verleden is dit in het kader van dit project ook wel 'vraaggestuurde verantwoording' (Linker, 2009) of *targeted reporting* (Rosenbrand, 2017) genoemd. Bij gemeenten is er al een tijdlang een ontwikkeling gaande richting digitale vormen van verslaggeving. In toenemende mate wijkt men af van het 'boekje' en kiezen gemeenten voor op zichzelf staande dashboards of websites, waarop zij hun begroting en verantwoording ontsluiten. In 2018 bood reeds 39% van de gemeenten in Nederland hun verslaggeving op deze manier aan (Faber, 2018).

Hoe kan digitale ontsluiting van verantwoordingsinformatie worden vormgegeven zodat deze zo goed mogelijk gebruikt kan worden? Daartoe stellen wij een *piramidale structuur van verantwoording* voor die zo veel mogelijk elementen bevat van de manier waarop digitale verantwoording kan worden ingericht (zie figuur 3).



Figuur 3. Conceptualisering van een ideale informatie-architectuur voor verantwoording.

1. *Bestuurlijke hoofdlijnen* bevatten een samenvatting van de jaarstukken, zowel beleidsmatig als financieel, maar geven ook het bredere verhaal weer van het afgelopen jaar. Hier kan bijvoorbeeld worden ingegaan op de hoofdtekst van de Miljoenennota, de speerpunten die aan de voorkant van de begrotingscyclus zijn opgesteld, en in hoeverre overheidsinterventies hierop hebben ingewerkt.
2. De *beleidsthema's* zijn daarna een samenhangend geheel van activiteiten om bepaalde maatschappelijke effecten te bereiken. Voorbeelden zijn de begrotingen en jaarverslagen in beleidsagenda en bedrijfsvoeringsverslag of, wanneer het om een gemeente gaat, de mogelijkheid voor uitsplitsingen op wijk- en buurniveau.
3. De *bedrijfsvoeringsthema's* zijn te vergelijken met het artikelniveau en behandelen daarnaast enkele *aanvullende thema's* binnen de organisatie, zoals issues op het vlak van huisvesting en IT.
4. In *operationalisatie en subdoelen* wordt ingegaan op de concretisering van de thema's, hoe het effect wordt gemeten, bijvoorbeeld met behulp van monitoren of periodieke rapportages.

5. Dit wordt tot slot onderbouwd met rechtstreekse inzage in de *ruwe data* en waar nodig met *doorverwijzingen* naar een relevante verslaggevende entiteit.

Het gebruikerspectief, in samenhang met de opkomende digitalisering, staat dus zowel vanuit de recente wetenschap als vanuit de praktijk volop in de belangstelling, en biedt genoeg aanknopingspunten voor vervolgonderzoek dat kan leiden tot mogelijkheden voor innovatie in publieke verantwoording.

Voorstellen voor vervolgonderzoek

Hieronder doen we een drietal voorstellen voor vervolgonderzoek. De voorstellen vloeien voort uit het onderzoek in de huidige fase van het project Innovatie in Publieke Verantwoording, maar sluiten ook aan bij een aantal onderwerpen die door het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer recentelijk op de agenda zijn gezet.

Memo 1. Put your mouth where your money is. De aansluiting tussen beleidsprioriteiten, verantwoording, en interesse van belanghebbenden

Dit memo brengt de aansluiting in kaart tussen beleidsprioriteiten, verantwoording, en de interesse van belanghebbenden. In de context van gemeenten hebben Budding en Ormel (2018) de relatie tussen voorschriften uit het vernieuwde Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en de feitelijke toename van transparantie en vergelijkbaarheid onderzocht. Vernieuwingen zijn vaak formeel wel doorgevoerd om te voldoen aan de nieuwe voorschriften, maar door verschillen in mate van doorvoering wordt het einddoel van toegenomen transparantie en vergelijkbaarheid zelden behaald. Zij maken in hun onderzoek een vergelijking tussen ‘de oppervlakte’ en de manier waarop er in de verslaggeving met financiële en beleidsindicatoren wordt omgegaan, en brengen hierin verbroken verbindingen in kaart.

Het voornemen is om soortgelijk onderzoek op te zetten in de context van de rijksoverheid, en hierbij meerdere ‘schakels’ mee te nemen: (1) beleidsprioriteiten, (2) verantwoording over de beleidsprioriteiten, en (3) de maatschappelijke impact van de onderwerpen. Deze onderzoeksvorm kan worden toegepast op een aantal verschillende beleidsterreinen.² De verhouding tussen de schakels kan in elk geval op twee manieren in beeld worden gebracht. Allereerst in de vorm van een materialiteitsmatrix, zoals eerder in het perspectief van Integrated Reporting aan de orde is gekomen. De materialiteitsmatrix plot het belang van de stakeholders tegen de invloed die de rijksoverheid veronderstelt op de thema’s, zoals die blijkt uit de beleidsprioriteiten en de bijbehorende maatschappelijke impact. Ten tweede kan dit afgezet worden tegen het belang dat er binnen de verslaggeving aan wordt toegekend.

Voor de dataverzameling kan gedacht worden aan de volgende vorm:

² Voor deze selectie zal een soortgelijke aanpak worden verkozen als bij het onderzoek naar beleidsconclusies. Eerst zullen drie departementen geselecteerd worden om verder te onderzoeken. Mocht uit de dataverzameling en uit de resultaten blijken dat het wenselijk en haalbaar is om de selectie te verbreden, dan kan hier alsnog toe overgegaan worden.

1. Er wordt een selectie gemaakt uit beleidsprioriteiten die over een periode van vijf jaar kan worden verzameld.
2. De verantwoording over deze prioriteiten kan op een aantal verschillende manieren worden verzameld. De verzamelde gegevens kunnen gezamenlijk een beeld geven van het belang dat wordt toegekend in de verantwoordingscontext:
 - Hoeveel en wat voor indicatoren zijn er voor het onderwerp geformuleerd, en hoeveel woorden worden hieraan gewijd?
 - Op wat voor manier wordt (tussentijds) geëvalueerd of doelstellingen behaald zijn, hoe vaak wordt hierover verantwoord?
3. De maatschappelijke impact van het onderwerp kan worden gemeten aan de hand van berichtgeving in zowel de traditionele media als op sociale media.³
 - *Discoursanalyse traditionele media* (bijv. kranten, vakbladen): een aantal woorden die samenhangen met een bepaalde beleidsprioriteit worden als zoekterm gebruikt, en de gebruiksfrequentie van de zoektermen wordt geanalyseerd (zie voor vergelijkbaar onderzoek bijv. Liguori *et al.*, 2018).
 - *Discoursanalyse nieuwe media* (bijv. Facebook, Twitter, LinkedIn, Instagram): in hoeverre kunnen uitspraken over een onderwerp worden getraceerd? Hiervoor kunnen twee verzamelstrategieën worden gebruikt: enerzijds hetzelfde type verzameling als bij traditionele media, anderzijds het herleiden van de mate van interactie die berichtgeving van de overheid zelf over het onderwerp oproept.

Memo 2. Digitale ontsluiting van verantwoordingsinformatie

In het verleden is in het kader van dit project diverse malen gesproken over digitale vormen van verslaggeving, en hoe hier vorm aan kan worden gegeven. Een van de speerpunten van het Ministerie van Financiën (2017) is om op termijn de traditionele papieren begrotingstukken en het begrotingsproces verregaand te digitaliseren. Zo beoogt het programma 'Naar een digitale begroting' op een toegankelijke en interactieve manier departementale begrotingen en verantwoordingsinformatie te ontsluiten (*Ibid.*). Ook rijksfinancien.nl biedt perspectief om orde te scheppen in het versplinterde digitale landschap van verantwoording, doordat vaker wordt doorverwezen naar relevante beleidsinformatie buiten het domein van de website zelf.

Om meer inzicht te krijgen in digitale vormen van verantwoording, en hoe deze worden gebruikt, is het voornemen om voor het tweede onderzoek een experiment op te zetten waarin het gebruik van digitale middelen diepgaander kan worden geanalyseerd. Vergelijkbaar experimenteel onderzoek is onlangs gedaan in de Verenigde Staten op basis van verschillende presentaties van het *Management's Discussion and Analysis* (MD&A)-gedeelte binnen publieke verslaggeving (Stalebrink, 2019).⁴ Voor dit onderzoek willen we het presentatievraag vertalen naar het Rijk. Hoe wordt het jaarverslag gebruikt

³ Hierbij kan het van belang zijn om per onderwerp de exacte belanghebbenden – en de media waar zij zich van bedienen – goed in kaart te brengen. Wellicht is een brede doelgroep niet geïnteresseerd in specifiek beleid, maar bepaalde (sub)sectoren juist wel. Om de juiste informatie op te halen kan gedacht worden aan vaktijdschriften of online-kanalen die zijn toegesneden op het onderwerp.

⁴ Noemenswaardig in Nederland is ook de onderzoekslijn *Calibrating Public Sector Accountability* van onder meer Thomas Schillemans, en het bijbehorende experimentele onderzoek.

als men concreet ergens naar op zoek is, hoe werkt dit online door, en op wat voor manier kan online presentatie volgens de piramidale structuur die hierboven is toegelicht uitkomst bieden bij de zoekstrategieën van de gebruiker?

Om tot een vergelijking te komen willen we gebruik maken van een 'klassiek' verwoordingsstuk en een online testomgeving, die hierna zal worden toegelicht.⁵ Op basis van deze informatie moeten testpersonen een aantal vragen beantwoorden. Er zou kunnen worden gewerkt met drie groepen:⁶

- *Groep 1* krijgt alleen een klassiek jaarverslag ter inzage (pdf) en moet aan de hand hiervan vragenset A en B beantwoorden.
- *Groep 2* krijgt eerst een klassiek jaarverslag ter inzage (pdf) en moet aan de hand hiervan vragenset A beantwoorden. Daarna krijgt de groep een digitale versie, opgesteld volgens de piramidale structuur, en vragenset B om te beantwoorden. Tot besluit wordt uitgevraagd in hoeverre hun voorkeur naar de eerste of de tweede aanbiedingsmethode zou gaan.
- *Groep 3* krijgt alleen een digitale versie van het jaarverslag opgesteld volgens de piramidale structuur en moet aan de hand hiervan vragenset A en B beantwoorden.

Groep 1 is bedoeld om een beeld te verkrijgen hoe iemand zonder enige kennis en kunde van een klassiek jaarverslag leest. Groep 2 is bedoeld om een beeld te krijgen hoe iemand met enige bekendheid van de vorm van het klassieke jaarverslag de digitale versie leest. Groep 3 is ten slotte bedoeld om te zien hoe iemand zonder bekendheid met het klassieke jaarverslag de digitale versie leest.

Er bestaan uiteenlopende mogelijkheden om de resultaten van de zoekstrategieën van de proefpersonen vast te leggen. Hieronder worden drie opties besproken:

- *Sitenavigatie* (Fang en Holsapple, 2007). Op basis van de navigatiegeschiedenis van de proefpersonen kan in kaart gebracht worden welke beslissingsstrategieën men hanteert, en bepaalde paden die bewandeld worden om informatie te achterhalen.
- *Think-Aloud protocol analysis* (Ericsson, 2002; Haustein en Lorson, 2017). Dit is een techniek om informatieverwerking van individuen te analyseren door personen hun gedachten over een specifieke taak of probleem te laten verwoorden. Aan de hand hiervan kan hun zoekgedrag nadrukkelijk in kaart worden gebracht.

⁵ Er zijn plannen om de websites rijksbegroting.nl en rijksfinancien.nl, die door het Ministerie van Financiën beheerd worden, in de zomer van 2020 samen te voegen. Als het moment van deze migratie goed aansluit bij het verloop van de volgende fase van Innovatie in Publieke Verantwoording, bestaat de mogelijkheid om dit onderzoek uit te voeren in deze natuurlijke setting, met een testmoment vóór en een testmoment na het plaatsvinden van de fusie van de websites.

⁶ Voor de samenstelling van de proefpersonen is nu aangenomen dat het (eerstejaars)studenten zijn met enige financiële kennis, maar nog niet in verregaande mate bekend zijn met de werking van de begrotings- en verantwoordingscyclus, de indeling van de stukken, en hoe bepaalde informatie achterhaald kan worden. Er kan voor de selectie echter ook worden gedacht aan mensen met juist wel kennis hiervan, zoals publieke controllers (al dan niet in opleiding).

- *Eye-tracking* (Just & Carpenter, 1976; Martin *et al.*, 2011). Om de aandacht van de proefpersonen en de relatie met de verwerking van de informatie beter te begrijpen, kan eye-trackingtechniek worden toegepast. Oogbewegingen gelden als een van de meest accurate menselijke fysiologische parameters. Daarmee kan eye-trackingtechniek veel informatie verstrekken over de beslissingsstrategieën van de proefpersoon.

Memo 3. Valideren en verdiepen

In dit laatste memo willen we de bevindingen uit de eerste en tweede memo's gaan terugleggen bij de gebruikers. Op basis van de bevindingen kunnen we enkele uitspraken doen over de inrichting van verantwoording, de bestaande behoeften, en de manier waarop verschillende vormen van verantwoordingsinformatie worden gebruikt. Dit validatie- en verdiepingsonderzoek heeft de vorm van een gestructureerde analyse op basis van theoretische assumpties en empirische resultaten.

Op basis van deze vragenlijst zullen onder de drie onderscheiden hoofdactoren (de overheid zelf, de volksvertegenwoordiging, en de maatschappij) een aantal interviews en een focusgroep worden gehouden. Hierbij willen we nadrukkelijk terugkomen op de verhouding tussen horizontale en verticale verantwoording. Op wat voor manier kunnen de bevindingen worden gerelateerd aan de begrotings- en verantwoordingscyclus, kan er meer worden gezegd over de momenten waarop bepaalde informatievormen er meer toe doen?

Planning

Het vervolg van het project zal bestaan uit drie fasen die aansluiten op de voorstellen voor vervolgonderzoek die hierboven zijn geschetst. De planning van het project volgt de vorm van tussenrapportages die de uitwerking vormen van deze onderzoeksvragen. Daarnaast zullen de resultaten worden gepresenteerd in een wetenschappelijk paper.

December 2020 worden de resultaten gebundeld gepubliceerd, voorzien van aanbevelingen en implicaties. Dan zal ook met de betrokken partijen worden besproken over de voortzetting van het project in de daaropvolgende periode, uitgaande van de kennisbehoeften bij de opdrachtgevers en de aanknopingspunten die het onderzoek in de loop van 2020 zullen bieden.

Activiteit	Datum
Oplevering en presentatie Memo 1 'Put your mouth where your money is'	Februari 2020
Oplevering en presentatie Memo 2 'Digitale ontsluiting van verantwoordingsinformatie'	Mei 2020
Oplevering en presentatie Memo 3 'Valideren en verdiepen'	Oktober 2020
Oplevering gebundelde publicatie met aanbevelingen	December 2020

1. Beleidsconclusies doorgelicht

Het doel van dit memo is om op een systematische manier in kaart te brengen op wat voor manier departementen invulling geven aan het onderdeel van de beleidsconclusie in het departementale jaarverslag. Dit memo bevat een analyse van de beleidsconclusies in alle departementale jaarverslagen over 2017. Aan de hand van het huidige model in de rijksbegrotingsvoorschriften dat voor de beleidsconclusie wordt gehanteerd analyseren we op wat voor manier departementen invulling geven aan de vereisten zoals die hierin worden omschreven.

Op rijksniveau is beleidsevaluatie en de informatiewaarde ervan altijd een punt van aandacht geweest. Ook werd het al uitgebreid geadresseerd in het kader van de rapportage in het kader van het project 'Innovatie in Publieke Verantwoording' over 2017. Een interessant onderdeel van de beleidsevaluatie, in al zijn kleurschakeringen, is de beleidsconclusie. Vanaf 2013 is de beleidsconclusie een verplicht onderdeel van het beleidsverslag van een departement, waarin een oordeel moet worden gegeven over de uitvoering van het beleid in het afgelopen jaar.

De grondgedachte van de beleidsconclusie is door de jaren heen vaak onderschreven als een toegevoegde waarde aan de verantwoordingsdocumentatie: het explicieter adresseren van de lessen uit het afgelopen verslagjaar heeft de potentie om de politieke relevantie van plenaire en departementale verantwoordingsdebatten tussen Kamer en kabinet te vergroten. Tegelijkertijd werd in evaluaties van de beleidsconclusie meermaals bevonden dat de invulling ervan door de departementen verbetering behoeft. De aanmerkingen kennen vele verschijningsvormen: de beleidsconclusie is te weinig concreet, heeft een samenvattend karakter, of maakt slechts een oppervlakkige koppeling met het geformuleerde beleid zoals dat aan de voorkant is geformuleerd.

De bevindingen door de tijd heen die betrekking hebben op de beleidsconclusie, vaak gedaan onder de vlag van een bredere evaluatie, hadden vaak een algemeen karakter. Waar gaat het precies mis, als we kijken naar de beleidsconclusies voor het meest recente verslagjaar? In hoeverre verschillen departementen van elkaar bij het opstellen van de conclusies? En kunnen verschillen ook geduid worden? Dit memo zoekt een antwoord op deze vragen, om de gebreken achter dit ambitieuze dossier te kunnen adresseren.

Dit memo is als volgt opgebouwd. Eerst wordt de bredere context van prestatiemeting binnen het Rijk besproken, waarvan de beleidsconclusie een onderdeel uitmaakt. Vervolgens wordt het formele kader van de beleidsconclusie geschetst: hoe wordt de beleidsconclusie volgens de rijksbegrotingsvoorschriften gedefinieerd, welke plek neemt ze in binnen het rijksjaarverslag, en hoe hebben de formele vereisten in het model zich in de loop der tijd ontwikkeld? Daarna worden alle departementale beleidsconclusies over verslagjaar 2017 geanalyseerd aan de hand van het in de rijksbegrotingsvoorschriften geschetste kader. Ook zijn enkele aanvullende analyses gedaan. Tot besluit wordt gezocht naar mogelijke verklaringen voor de verschillende manieren waarop de

beleidsconclusies door de verschillende departementen is ingevuld, en worden enkele mogelijke oplossingsrichtingen geformuleerd.

1.1. Contextbeschrijving en aanloopfase

Deze paragraaf schetst de bredere rijkscontext waarbinnen het verslaggevingsonderdeel van de beleidsconclusie tot stand is gekomen, alsmede de aanloopfase en implementatie ervan. Ook wordt een overzicht gegeven van de ervaringen tot op heden met de beleidsconclusie. Tot op heden is de beleidsconclusie niet systematisch geëvalueerd. Daarmee is het gerechtvaardigd om een systematische analyse uit te voeren, alsmede in kaart te brengen welke beelden over de beleidsconclusie in de loop der tijd naar voren zijn gekomen.

Al sinds omstreeks de jaren '60 is de overheid op zoek naar een koppeling tussen beleid en financiën. Die zoektocht krijgt onder meer uiting in het werken met prestatie-indicatoren, maar ook in meer kwalitatieve toelichtingen. In deze context is de publicatie *Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording* (VBTB) belangrijk. Hierin werden voorstellen gedaan om te komen tot een beter inzicht in de koppeling tussen beleid, prestaties en middelen; en koppeling tussen de begroting en de verantwoording. Met behulp van systematische evaluaties, prestatie-indicatoren, informatie over doelrealisatie en toelichtende teksten wordt een 'body of evidence' (Van der Knaap, 2006) vervaardigd dat de overheidsverantwoording relevanter maakt.

De operatie VBTB werd rond 2000 ingezet. De gedachte achter het formuleren van deze doelstellingen en indicatoren was dat het beter zicht zou bieden in de effectiviteit van beleid, maar in de ervaring bleef dit achterwege, terwijl de controlelast juist was toegenomen. Het werd duidelijk dat een behoefte bestond om het grote aantal doelstellingen en prestatie-indicatoren in de begrotings- en verantwoordingscyclus terug te dringen.

Om de 'weeffouten' (Algemene Rekenkamer, 2011) van VBTB te herstellen werd na een proefperiode in 2013 de nieuwe methodiek van Verantwoord Begroten (VB) geïntroduceerd. Enkele kernelementen hiervan zijn een gedetailleerdere, centraal gedefinieerde presentatie van beleidsuitgaven; afzonderlijke weergave van organisatorische (personele en materiële) en beleidsuitgaven; en striktere criteria over het gebruik van prestatiedoelstellingen en indicatoren (De Jong, Van Beek en Posthumus, 2013).

1.1.1. De beleidsconclusie: Opkomst, implementatie en receptie⁷

Tegen deze achtergrond van de zoektocht naar een adequate koppeling tussen beleid en financiën, en de kwalitatieve onderbouwing daarvan, is ook het idee voor de beleidsconclusie ontstaan. Als term is de beleidsconclusie te danken aan een motie van Kamerlid Kees Vendrik uit 2002 – tot op heden wordt deze motie als bron aangehaald in de rijksbegrotingsvoorschriften (RBV). In deze motie wordt de regering verzocht om in de verantwoordingsstukken per departementale verantwoording aan te geven wat de

⁷ De auteurs bedanken Maarten de Jong voor zijn suggesties en aanvullingen bij deze paragraaf.

beleidsconclusies zijn. Ook moet in het jaarverslag aan worden gegeven ‘wat de rijksbrede beleidsmatige conclusie is naar aanleiding van de verantwoordingsgegevens’ (Tweede Kamer, 2002).

Naar aanleiding hiervan werden enkele proeven gedaan, zowel op departementaal niveau (bijv. Tweede Kamer, 2003a) als op artikelniveau (bijv. Tweede Kamer, 2003b). Het zou echter nog vijf jaar duren – onder meer op aandringen van de toenmalige Commissie voor de Rijksuitgaven – totdat werd gepoogd om de beleidsconclusies structureler in te bedden binnen de rijksverantwoording. In 2007 werd, onder de noemer van de operatie Verbetering Verantwoording en Begroting, bij zes departementen een experiment ingezet waar de beleidsconclusie een onderdeel van uitmaakte (Ministerie van Financiën, 2009). Naast het verkleinen van de onder VBTB ervaren administratieve lasten had de operatie als doel om de politieke relevantie van de begrotings- en verantwoordingscyclus te vergroten. Om die reden is toen gekozen voor de lijn van het artikelniveau. Een andere noemenswaardige vorm van niet-financiële informatie die onder de vlag van Verbetering Verantwoording en Begroting werd beproefd was de uit het Verenigd Koninkrijk afkomstige ‘deliverysystematiek’ (De Jong, Van Beek en Posthumus, 2013).

In 2011 is Verbetering Verantwoording en Begroting gezamenlijk door het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer geëvalueerd. In een brief aan de Kamer (Ministerie van Financiën, 2011) wordt de toegevoegde waarde van de beleidsconclusie onderkend: het explicieter adresseren van de lessen uit het afgelopen verslagjaar heeft in elk geval de potentie om de politieke relevantie van plenaire en departementale verantwoordingsdebatten tussen Kamer en kabinet te vergroten. Tegelijkertijd werd echter vermeld dat de onderbouwing van de conclusies soms te wensen over liet: ze konden duidelijker zijn over wat er meer, minder of anders moet gebeuren om een doel te bereiken (*Ibid.*). Het had te veel het karakter van een feitenrelaas. ‘Door explicieter in te gaan op de lessen uit het afgelopen jaar’, zo staat verder te lezen, ‘kan de politieke relevantie van de plenaire en departementale verantwoordingsdebatten tussen Kamer en kabinet verder worden vergroot’. Ter illustratie worden in de evaluatie uit 2011 voorbeelden van ‘goede’ en ‘minder goede’ beleidsconclusies gegeven. Een van de goede voorbeelden heeft als doelstelling ‘Extra ondersteuning van consumenten waar nodig’:

In 2009 is de gedragscode SMS-diensten geëvalueerd, waaruit blijkt dat de code niet goed werkt en aanscherping behoeft. In aanvulling op een door de sector aan te scherpen gedragscode wordt wetgeving voorbereid, waarin voorwaarden worden verbonden aan de mogelijkheid van operators om voor derden, bijvoorbeeld sms-contentaanbieders, de incassofunctie te vervullen. De Tweede Kamer is begin 2010 geïnformeerd over de aanpak van deze problematiek

Een voorbeeld van een ‘minder goede’ beleidsconclusie die in de evaluatie wordt gegeven is de volgende, die betrekking heeft op de doelstelling ‘Verhogen kwaliteit ruimtelijke planvorming’:

Het thema ligt grotendeels op schema: de visie op architectuur en ruimtelijk ontwerp is conform planning gerealiseerd. Het stimuleringsprogramma is voorbereid.

In het begeleidend schrijven wordt niet toegelicht wat de voorbeelden tot (minder) goede beleidsconclusies maakt. Uit de presentatie is het echter wel enigszins af te leiden. Het eerste voorbeeld refereert specifiek aan een weinig positieve evaluatie van de gedragscode SMS-diensten, de initiatieven die het beleidsverantwoordelijke departement ontplooit om de gedragscode te verbeteren, en de manier waarop hierover verslag is gelegd aan de Kamer. Het tweede voorbeeld is daarentegen weinig specifiek; er wordt geen koppeling gemaakt met afspraken die eraan ten grondslag liggen, en er worden ook geen onderliggende stukken benoemd die ten grondslag liggen aan de conclusie.

Rijksbreed is de beleidsconclusie pas ingevoerd als onderdeel van de nieuwe Verantwoord Begroten-systematiek, met ingang van het jaarverslag 2013 – meer dan tien jaar na indiening van de motie Vendrik. De werking van Verantwoord Begroten als geheel werd een jaar later geëvalueerd in een brief van de minister van Financiën (2014). De evaluatie had een open opzet en was bedoeld om met de Kamer ‘van gedachten [te] wisselen over het toekomstbeeld van de begroting’ (*Ibid.*). Verschillende betrokken partijen, zoals leden van de Kamer, departementen en de Algemene Rekenkamer, waren in de voorafgaande periode bevraagd over hun oordeel over de opzet en de resultaten van Verantwoord Begroten. Het beeld was op zichzelf positief, en het was ook gewenst dat er continuïteit bestond in de begrotingspresentatie, om de vergelijkbaarheid te vergroten.

Niettemin werd ook ruimte voor verbetering geconstateerd bij een aantal onderwerpen. Ook de beleidsconclusie behoorde hiertoe. Er werd benoemd dat ze vaak ‘de nodige scherpte’ misten, en dat niet altijd wordt ingegaan op grote bezuinigingen (Minister van Financiën, 2014). Op sommige momenten laat ook de Kamer zich kritisch uit over de beleidsconclusie, en vraagt ze om aanvullende informatie, of om indicatoren die niet uit de beleidsconclusie zijn af te leiden. (zie bijv. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2016; Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2018).⁸ De informatie-waarde leidde bovendien niet altijd tot het gewenste resultaat. Kamerlid Johan Houwers verwoordde het in 2015 als volgt:

Met regelmaat wordt er gesproken over «conform de verwachtingen» wanneer het gaat om de beleidsconclusies. Als er niet staat “conform de verwachtingen” of «geen grote afwijkingen» maar bijvoorbeeld “geen bijzonderheden te melden”, zoals staat bij het onderdeel Meteorologie en Seismologie, brengt dat je als Tweede Kamerlid tot de vraag of het dan anders dan verwacht is gelopen. Of ben ik dan te kritisch of te achterdochtig? (Tweede Kamer, 2015)

⁸ Naast de formele definitie van de beleidsconclusie sinds 2013 kent de term ook een informeler gebruik onder Kamerleden. Zo vragen die regelmatig wat voor beleidsconclusies er kunnen worden verbonden of ‘getrokken’ uit bepaalde ontwikkelingen. In deze context concentreren wij ons echter op de beleidsconclusie zoals die zijn weerslag heeft gevonden in de RBV.

Toenmalig Minister van Infrastructuur en Milieu Schultz van Haegen beloofde verbetering; ze definieerde het doel van de beleidsconclusie als 'de nadruk te verschuiven van het rapporteren van beleidsinformatie naar het laten zien hoe die informatie wordt gebruikt om te leren en te verbeteren'. In de rijksverantwoording over 2016 werd opnieuw geconstateerd dat de kwaliteit van de beleidsconclusies 'sterk varieert en maar langzaam verbetert' (Ministerie van Financiën, 2017c). Naar aanleiding van de aanhoudende matige kwaliteit van beleidsconclusies werd bekeken of departementen actiever begeleid konden worden met de uitwerking. In de loop der tijd organiseerde Financiën daartoe workshops bij diverse ministeries, om de kwaliteit van toekomstige beleidsconclusies te verbeteren (Minister van Financiën, 2016).

De wisselende kwaliteit van de beleidsconclusie die uit de stukken blijkt wordt ook door de Kamer opgemerkt. Twee jaar terug werd om die reden gevraagd waarom geen normen zijn opgesteld voor de beleidsconclusie (Minister van Financiën, 2016). Het antwoord was dat de voor de doelmatigheid en doeltreffendheid geldende normen vanuit de Kamer 'aan voortschrijdend inzicht en wisselende wensen onderhevig zijn'; een codificatie van die normen in de vorm van een kader zou in dit geval wat het ministerie betreft dus geen recht doen aan de dagelijkse realiteit.

De wetenschap heeft zich tot op heden weinig bezig gehouden met het specifieke onderwerp van de beleidsconclusies. Alleen op het moment dat de beleidsconclusie van kracht wordt in het kader van Verantwoord Begroten in 2013 plaatste Flip de Kam (2013), hoogleraar overheidsfinanciën aan de Rijksuniversiteit Groningen, een kritische noot. Hij stelt dat het problematisch is om achteraf te bepalen hoe groot de bijdrage van overheidsbeleid aan gewenste maatschappelijke ontwikkelingen is geweest: 'een counterfactual – een parallelle wereld waarin dit overheidsbeleid achterwege is gebleven – ontbreekt immers' (*Ibid.*).

1.2. Het kader: de rijksbegrotingsvoorschriften

De beleidsconclusie is met ingang van het jaarverslag 2013 rijksbreed ingevoerd, als onderdeel van Verantwoord Begroten. Binnen de operatie Verbetering Verantwoording en Begroting werd de beleidsconclusie gezien als een middel om tot een betere koppeling te komen tussen conclusies uit het jaarverslag en de volgende begroting (Ministerie van Financiën, 2011). De rationale hiervan wordt in de RBV toegelicht. Onderstaand geven we aan de hand van deze voorschriften aan hoe de beleidsconclusie er formeel uitziet, en welke plek de beleidsconclusie binnen het jaarverslag inneemt.

Ieder departementaal jaarverslag bevat een algemeen deel (dechargeverlening en leeswijzer), het beleidsverslag, de jaarrekening en enkele bijlagen. Het beleidsverslag, waar de beleidsconclusies onder vallen, bestaat uit vier hoofdstukken: (1) de beleidsprioriteiten, (2) de beleidsartikelen, (3) de niet-beleidsartikelen Algemeen, Apparaat Kerndepartement, Nominaal en Onvoorzien en Geheim, en (4) de bedrijfsvoeringsparagraaf. De paragraaf Beleidsprioriteiten dient een uiteenzetting op hoofdlijnen te bevatten van 'de bereikte of opmerkelijke resultaten'.⁹

Het vertrekpunt voor het jaarverslag van het Rijk is dat het een *spiegelbeeld* vormt van de begroting. Om die reden volgt de opbouw van ieder beleidsartikel in het beleidsverslag op veel punten de opbouw van de begroting. Daarbij zijn ook de kwaliteit en relevantie van beleidsverantwoording in het jaarverslag sterk afhankelijk van de informatie die in de departementale begroting is opgenomen. De beleidsartikelen in het jaarverslag zijn opgebouwd uit de volgende elementen:

- A. Algemene doelstelling
- B. Rol en verantwoordelijkheid
- C. Beleidsconclusies
- D. Tabel budgettaire gevolgen van beleid
- E. Toelichting op de instrumenten

Alleen voor deel D bestaat een standaardmodel in de RBV; voor de overige onderdelen bestaat wel een model, maar dit zijn handreikingen en de onderdelen kunnen zonder een vaststaand stramien worden opgenomen. De delen A, B, D, en E dienen aan te sluiten bij de teksten uit de begroting; de delen A en B moeten zelfs letterlijk worden overgenomen (tenzij zich in de loop van het jaar op het gebied van rol en verantwoordelijkheid wijzigingen hebben voorgedaan). Ook bij deel C beleidsconclusies wordt benoemd dat het om een *spiegelbeeld* van de begroting gaat, maar worden opstellers enigszins vrijer gelaten in de precieze invulling. Het doel van dit onderdeel is dat er een oordeel wordt gegeven worden over de uitvoering van het beleid in het afgelopen jaar. Met het oog op de analyse is het zinvol om het model uit de rijksbegrotingsvoorschriften integraal over te nemen, aangezien dit de basis zal vormen van het kader dat voor dit onderzoek wordt gehanteerd (zie kader).

⁹ De paragraaf Beleidsprioriteiten bevat daarnaast een tabel met de realisatie van beleidsdoorlichtingen en een overzicht van Risicoregelingen.

Rijksbegrotingsvoorschriften: Model 3.22c

1. [De beleidsconclusie] wordt gebaseerd op de beschikbare bronnen met beleidsinformatie (interne en externe). Deze kunnen bestaan uit: indicatoren, kengetallen, evaluaties, maar ook uit monitors en voortgangsrapportages die het afgelopen jaar aan de Tweede Kamer zijn gestuurd. De belangrijkste hiervan worden zo mogelijk beschikbaar gesteld als open data en aangegeven met een hyperlink in de tekst, zodat de lezer zichzelf een oordeel kan vormen.
2. De conclusie geeft een antwoord op de vragen:
 - a. Zijn met het beleid en de bijbehorende uitgaven het afgelopen jaar de beoogde resultaten/prestaties gerealiseerd?
 - b. Op welke punten bleven beleidsresultaten het afgelopen jaar achter ten opzichte van de verwachting?
 - c. Op welke punten overtroffen beleidsresultaten het afgelopen jaar de verwachtingen?
 - d. Is er een noodzaak tot aanpassing of bijstelling aan het licht gekomen en zo ja, wat is hiermee gedaan?
3. Een goede beleidsconclusie is beknopt en concluderend en is zo nodig ook kritisch en stellig.
4. De beleidsconclusie blikt terug op resultaten en kijkt niet vooruit naar nieuwe beleidsinitiatieven. Dit laatste kan alleen als dit initiatief duidelijk volgt uit de conclusie.

Aan de hand van de modellen in de rijksbegrotingsvoorschriften worden jaarverslagen door het Ministerie van Financiën getoetst.¹⁰

1.2.1. Wijzigingen in de loop der tijd

Na de introductie is het model voor de beleidsconclusie in de RBV ieder jaar op een aantal punten gewijzigd. Zo werd in 2014 benoemd dat een beleidsconclusie maximaal een halve pagina diende te zijn, maar dit vereiste hield niet lang stand: na 2015 maakte die niet meer zijn opwachting in de voorschriften.¹¹ Voorts kwam de Minister van Financiën (2015) tegemoet aan de vraag van de Kamer dat beleidsconclusies ook 'de gevolgen van majeure bezuinigingen' zouden moeten bevatten. Aldus werd in de RBV de vraag toegevoegd of grote ombuigingen die in het voorgaande jaar doorgevoerd of voorbereid zouden moeten zijn op schema liggen. Deze vraag werd een jaar later echter geschrapt.

De meest grootschalige herziening van de voorschriften voor de beleidsconclusie vond plaats over verslagjaar 2016. Nu wordt benoemd dat zo veel mogelijk wordt verwezen naar relevante beleidsevaluaties en –doorlichtingen, of naar andere beleidsstukken. Dit

¹⁰ Daarnaast geeft de Raad van State van tevoren aanwijzingen voor regelgeving aan departementen (Ministerie van Financiën, 2018a). Hier valt ook onder hoe bepaalde onderdelen van de RBV geïnterpreteerd moeten worden – waaronder de beleidsconclusie. Noemenswaardig hierbij is dat er tot op heden geen gevallen bekend zijn waarbij de beleidsconclusie niet genoeg aan de RBV tegemoet zou komen.

¹¹ De toelichting op de opbouw van het beleidsartikel (Ministerie van Financiën, 2017b) schrijft voor het totale beleidsartikel in principe wel een maximum pagina-aantal voor van 10; hiervan mag echter worden afgeweken indien het 'de inzichtelijkheid ten goede komt'.

gebeurt idealiter door middel van een hyperlink, en waar mogelijk ook als open data, 'zodat de lezer zichzelf een oordeel kan vormen'. Dit laatste kan een uitwerking vormen van de wens die door de Minister van Financiën (2014) werd uitgesproken om open data een structurelere plek te geven in de begrotings- en verantwoordingscyclus, om de kansen die het biedt 'voor het vergroten van begrotingstransparantie' nog meer in te bedden. Ook het derde punt van het model is gewijzigd. Voorheen werd vermeld dat een goede beleidsconclusie 'concluderend en niet slechts verhalend' is. Na 2015 is dit veranderd in 'beknopt en concluderend'.

Wat deze wijzigingen laten zien is dat het model dat voor de beleidsconclusie wordt gebruikt een *levend document* is, en aan kleinere en grotere veranderingen onderhevig is. Die veranderingen zijn meestal vormelijk en intern van aard, maar soms ook het gevolg van externe verzoeken (bijvoorbeeld van de Kamer, zoals in het geval van het toelichten van grote ombuigingen). Slechts voor een deel worden die door toenemende technische mogelijkheden (zoals open data) gedreven.

1.3. Analyse

Hoe gaan departementen om met het huidige model met betrekking tot de beleidsconclusies uit de RBV? In deze analyse wordt voor alle departementen bekeken in hoeverre zij in de rijksverantwoording over verslagjaar 2017 invulling hebben gegeven aan de beleidsconclusie. Deze paragraaf is driedelig opgebouwd: eerst wordt per voorschrift weergegeven hoe departementale beleidsconclusies hierop scoren. Vervolgens worden een aantal uiterlijke kenmerken van de beleidsconclusies besproken en geanalyseerd. Tot slot is het eigenaarschap van de beleidsconclusie in kaart gebracht: wie is de penvoerder van de beleidsconclusie?

Als referentiejaar voor deze analyse is 2017 genomen. Alle beleidsconclusies uit de begrotingshoofdstukken zijn verzameld uit de departementale jaarverslagen, afkomstig van de website rijksbegroting.nl. Vervolgens zijn die samengevoegd tot één document en als zodanig geanalyseerd.¹²

In ons onderzoek gaan wij na in hoeverre de beleidsconclusie in de verantwoordingsdocumenten voldoet aan de in de RBV voorgeschreven vereisten, en wat voor invulling er verder in de praktijk aan wordt gegeven. Het onderzoek beperkt zich strikt tot de beleidsconclusies. Er wordt dus niet gekeken of missende informatie op andere plekken in het beleidsverslag wel te vinden is.

Hieronder volgen per voorschrift de resultaten uit onze analyses.

1. De conclusie wordt gebaseerd op de beschikbare bronnen met beleidsinformatie (interne en externe).

Bij dit criterium geldt dat moeilijk is na te gaan of de beleidsconclusie gebaseerd is op bronnen met beleidsinformatie. Om die reden is door ons bekeken of in de tekst een bepaalde bron wordt genoemd, zoals de voorbeelden die in het RBV-model worden aangehaald: indicatoren, kengetallen, evaluaties, monitoren of voortgangsrapportages. Tabel 1 laat het type brongebruik per begrotingshoofdstuk zien.

¹² Bij de analyse is ervoor gekozen om de begrotingshoofdstukken A Infrastructuurfonds, B Gemeentefonds, C Provinciefonds, en J Deltafonds buiten beschouwing te laten. Bij A en J konden geen beleidsconclusies teruggevonden worden, en bij B en C was de omvang van de beleidsconclusie te klein om als zelfstandige variabele op te nemen.

Tabel 1. Type brongebruik per begrotingshoofdstuk

	(Actie-) agenda's	(Tussen-) evaluaties	Beleidsdoorlichtingen	EU-regelgeving, internationale afspraken en	Handreikingen	Indicatoren en doelstellingenmatrices	Kamerbrieven	Monitoren	Moties en amendementen	Notas	Rapporten en rapportages	Regeerakkoord	Rekenkamer-onderzoeken	Wetsvoorstellen en -wijzigingen
IIA Staten-Generaal											X			
IIB Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten van de Gouverneurs¹³		X									X			
III AZ							X				X			X
IV KR							X					X		
IX Financiën	X	X	X	X				X		X	X	X		X
V BZ		X		X			X		X		X			
VI VenJ¹⁴	X	X		X			X				X	X		X
VII BZK		X	X	X	X				X		X		X	X
VIII OCW	X	X	X			X	X	X				X		
X Defensie						X								
XII I&M	X	X	X	X			X	X		X	X			
XIII EZK	X	X		X			X	X		X	X	X		
XV SZW	X	X	X	X			X	X	X		X	X	X	X
XVI VWS	X		X				X	X			X			X
XVII BHOS							X		X		X	X		
XVIII WR								X	X		X		X	X
Totaal	44%	56%	38%	44%	6%	12%	63%	50%	31%	19%	75%	44%	19%	44%

Uit deze tabel is af te lezen dat het soort bronnen dat wordt gebruikt, naast de mate waarin deze worden geraadpleegd, sterk uiteen loopt. Veruit het meeste wordt gebruik gemaakt van rapporten en rapportages: in 75% van de begrotingshoofdstukken maken die hun opwachting. Ook Kamerbrieven worden aangehaald in veel van de beleidscon-

¹³ De hoofdstukken 'IIA Staten-Generaal' en 'IIB Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten van de Gouverneurs' zijn hierna afgekort tot 'IIA' en 'IIB'.

¹⁴ De beleidsconclusies hebben betrekking op het verslagjaar 2017, en wordt er om die reden nog gesproken van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

clusies, net als (tussen-)evaluaties en monitoren. Uit het vaak refereren naar Kamerbrieven valt verder wellicht af te leiden dat departementen beleidsconclusies vooral zien als een vorm van informatievoorziening aan de Kamer.

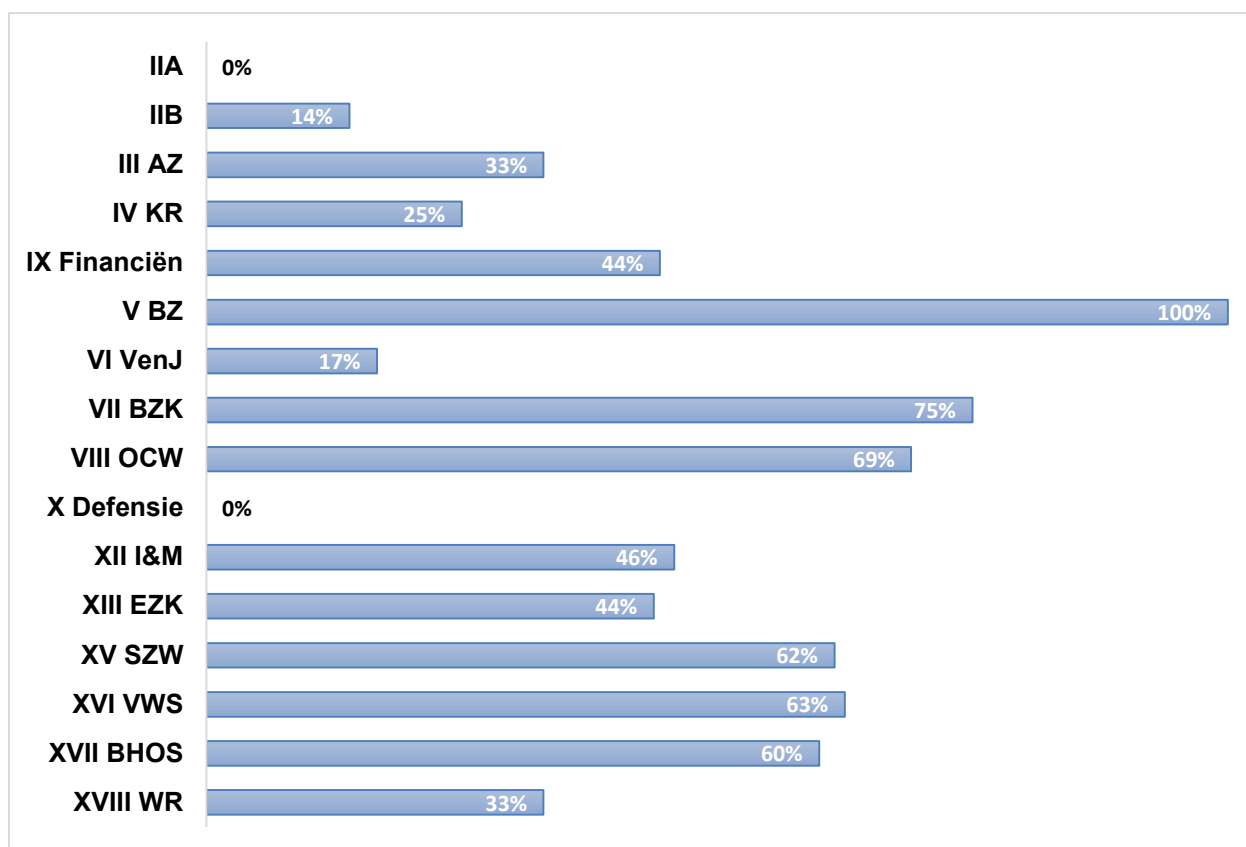
De diversiteit van het brongebruik is het grootst bij SZW (11 soorten bronnen), gevolgd door Financiën (9) en I&M en EZK (8). Defensie voert uitsluitend doelstellingmatrices op als bron, en IIA volstaat met tweemaal een verwijzing naar een rapport van de Tijdelijke commissie werkwijze Eerste Kamer als aangehaalde bron.

Voor zeven begrotingshoofdstukken werden in het verslagjaar 2017 beleidsdoorlichtingen uitgevoerd en afgerond.¹⁵ Iets meer dan de helft van die doorlichtingen wordt ook opgevoerd als bron in de beleidsconclusie. Voor de begrotingshoofdstukken IV Koninkrijksrelaties, IX Financiën en X Defensie is ieder één beleidsdoorlichting niet teruggevonden in de conclusie bij het relevante beleidsartikel. Bij hoofdstuk XVI VWS waren dat er twee. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat per 2016 het vereiste in de RBV kwam te vervallen dat de beleidsdoorlichting in de beleidsconclusie moest worden opgenomen.

2. – 3. De belangrijkste bronnen worden zo mogelijk beschikbaar gesteld als open data en aangegeven met een hyperlink in de tekst.

Om dit item te toetsen is nagegaan of een navolgbaar document in de beleidsconclusie wordt aangehaald, en of hier een hyperlink aan verbonden is. Voor onze analyse is dit procentueel gewaardeerd. De percentages zijn als volgt bepaald: een beleidsartikel is de score 100% toegekend op het moment dat op alle plekken waar dat kan wordt doorverwezen door middel van een hyperlink. Wanneer dit slechts ten dele is gebeurd, wordt 50% toegekend, en indien dat helemaal geen verwijzingen worden gemaakt 0%. De totale score per departement is vervolgens vastgesteld als het gemiddelde van alle scores op de beleidsartikelen. Figuur 4 laat per begrotingshoofdstuk zien in hoeverre de aangehaalde bronnen daadwerkelijk doorverwijzen naar het onderhavige stuk.

¹⁵ IV Koninkrijksrelaties en BES-fonds: 1 Waarborgfunctie en 6.4 Burgerschap. VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: 12 Tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten. IX Financiën en Nationale Schuld: 1 Belastingen – overige onderdelen (massale processen, toezicht en opsporing), 2 Financiële markten, en 7 Beheer materiële activa. X Defensie: 3 Civiel-militaire samenwerking. XII Infrastructuur en Milieu: 14 Wegen en verkeersveiligheid en 17 Luchtvaart. XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid: 6 Ziekte en zwangerschap. XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport: 2.2 Curatieve zorg: toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg en 6 Sport en bewegen (Ministerie van Financiën, 2017a).



Figuur 4. Percentage hyperlinks per begrotingshoofdstuk.

Er zijn een aantal onderdelen van beleidsartikelen waar adequaat invulling aan dit ver-eiste is gegeven, maar nog lang niet op alle fronten wordt structureel met een link door-verwezen naar de relevante bron. De figuur toont dat BZ het meest consequent is met doorverwijzen: in alle gevallen is met een hyperlink aangegeven waar de bron meer in detail kan worden geraadpleegd. BZK en OCW volgen, hetzij minder consistent dan bij BZ het geval is. Aan de onderkant staan Defensie en IIA, wat mogelijk verklaard kan worden doordat zij met vertrouwelijke bronnen werken.

Niet alleen tussen departementen zijn er verschillen in de mate waarin wordt doorver-wezen, maar ook binnen departementen komen uiteenlopende beelden naar voren. Zo neemt OCW bij het korte beleidsartikel 15 Media (133 woorden) maar liefst zeven hy-perlinks op, terwijl artikel 16 Onderzoek en wetenschapsbeleid (421 woorden) volledig verwijzingsvrij is.

Bovendien wordt een aantal keren wel een hyperlink gegeven, maar was de pagina waarnaar werd verwezen verwijderd of veranderd, waardoor het een zogeheten 'dode link' was (Spinellis, 2003). De verwijzing bij OCW onder artikel 1 Primair onderwijs naar de bijzondere bekostiging voor onderwijs aan asielzoekers gedurende het tweede jaar in Nederland herleidt bijvoorbeeld naar een niet-bestaande pagina.

Daarnaast is het sterk wisselend of hyperlinks doorverwijzen naar pagina's 'binnen het Rijk', of naar pagina's van een derde partij buiten het Rijk. Veel van de bronnen bij BZK

verwijzen bijvoorbeeld naar een Kamerstuk dat als aparte webpagina is opgenomen in het domein van 'rijksbegroting.nl', de hoofdpagina van waaruit alle aan de begrotings- en verantwoordingscyclus van het Rijk gerelateerde documenten toegankelijk zijn. BZ daarentegen verwijst naar een veelheid aan documenten ter onderbouwing van haar conclusies: onder meer naar websites van het Global Counter Terrorism Forum, de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, en de Equal Rights Coalition. Bovendien is ook de presentatie van de hyperlinks onderling verschillend: op sommige plekken worden hyperlinks rechtstreeks aan een woord verbonden, op andere plekken worden ze tussen haakjes geplaatst, en weer andere departementen plaatsen de hyperlink in een voetnoot onder de hoofdtekst.

Wat betreft ontsluiting van data die aan de basis liggen van de beleidsconclusies is bij vrijwel geen van de departementen een aanknopingspunt gevonden dat dit is gebeurd. Slechts eenmalig, onder IIB, wordt benoemd dat de Algemene Rekenkamer zijn 'grootboek' in de vorm van open data openbaar heeft gemaakt – iets dat bovendien meer als op zichzelf staande prestatie wordt gepresenteerd, en niet als bron ter onderbouwing van een bepaald resultaat.¹⁶ De koppeling met open data zoals die in de huidige RBV wordt voorgeschreven lijkt dus weinig tot niet te worden geïmplementeerd.¹⁷

4. – 8. *Zijn met het beleid en de bijbehorende uitgaven het afgelopen jaar de beoogde resultaten/prestaties gerealiseerd? Op welke punten bleven beleidsresultaten het afgelopen jaar achter ten opzichte van de verwachting? Op welke punten overtroffen beleidsresultaten het afgelopen jaar de verwachtingen? Is er een noodzaak tot aanpassing of bijstelling aan het licht gekomen en zo ja, wat is hiermee gedaan?*

Hierna is gekeken in hoeverre, en op wat voor manier, beoogde prestaties worden geadresseerd. Tabel 2 toont voor ieder departement per begrotingsvoorschrift het aantal beleidsartikelen waarin aan de omschreven vereisten wordt voldaan, en tenminste eenmaal de koppeling met het beoogde resultaat wordt gemaakt. Dit is niet exclusief: het kan zijn dat in één beleidsconclusie zowel wordt geconstateerd dat bij één onderwerp noodzaak was tot aanpassing of bijstelling, terwijl op een ander onderwerp juist wordt benoemd dat beoogde resultaten werden gerealiseerd. Hierbij zijn tevens apart uitgesplitst de beleidsartikelen waarin beoogde resultaten niet expliciet werden geadresseerd.

¹⁶ Bovendien werd in de beleidsconclusie over verslagjaar 2016 ook al aangehaald dat het grootboek van de Algemene Rekenkamer als open data beschikbaar was gemaakt.

¹⁷ Ditzelfde kan overigens ook worden geconcludeerd met betrekking tot beleidsdoorlichtingen, wanneer hier online naar wordt gezocht. Ook hier is in het tijdspad een extra kolom met 'open data' aangemaakt. Voor het jaar 2016 was bij geen enkele beleidsdoorlichting een (correcte) hyperlink naar de relevante dataset.

Tabel 2. Adressering beoogde resultaten, per begrotingshoofdstuk.

	Totaal beleidsartikelen	Beoogde resultaten / prestaties gerealiseerd	Resultaten overtroffen verwachtingen	Resultaten bleven achter ten opzichte van verwachting	Geen oordeel kon worden gegeven	Noodzaak tot aanpassing of bijstelling	Beoogde resultaten niet (expliciet) geaddresserd
IIA	4	0	0	0	0	0	4
IIB	7	1	0	1	0	1	5
III AZ	3	0	0	0	0	0	3
IV KR	4	1	0	0	0	0	3
V BZ	4	3	0	0	0	0	1
VI VenJ	6	3	1	1	0	3	2
VII BZK	4	2	0	0	1	0	2
VIII OCW	13	8	0	1	0	0	5
IX Financiën	9	8	1	4	1	1	0
X Defensie	8	1	1	1	0	0	6
XII I&M	12	10	0	2	2	0	2
XIII EZK	8	5	1	4	0	1	2
XV SZW	13	11	0	5	0	1	1
XVI VWS	8	4	0	2	0	1	3
XVII BHOS	5	4	1	1	0	2	0
XVIII WR	3	2	0	0	0	0	1
Totaal	111	63	5	22	4	10	40
Percentages		57%	5%	20%	4%	9%	36%

De vraag of beoogde prestaties (deels) zijn gerealiseerd wordt in de begrotingsartikelen het vaakst behandeld met 57%. Financiën doet dit bijna in elk van zijn beleidsartikelen, alsook Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS). Opvallend is dat er ook begrotingshoofdstukken zijn waarin een oordeel over de resultaten in het geheel ontbreekt: in hoofdstuk IIA en bij AZ werd dit zelfs in geen van de beleidsconclusies aangetroffen, en ook de conclusies bij Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten van de Gouverneurs, Koninkrijksrelaties, en Defensie waren vaak meer van een beschrijvende dan van een oordelende aard.

Het adresseren van de vraag in hoeverre resultaten achterbleven ten opzichte van de verwachting volgt op grotere afstand met 20%. EZK lijkt in dit opzicht het meest zelfkritisch en benoemt in de helft van zijn beleidsconclusies of resultaten minder waren dan

beoogd. Nog minder wordt benoemd of beleidsresultaten de verwachtingen overtroffen, net als de vraag of er een noodzaak tot aanpassing of bijstelling is geweest. Uitzondering hierop vormt het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ), waar driemaal wordt benoemd of er sprake is geweest van een noodzaak tot aanpassing of bijstelling. Ook werd in totaal slechts viermaal gesteld dat geen sluitend oordeel kon worden geveld.

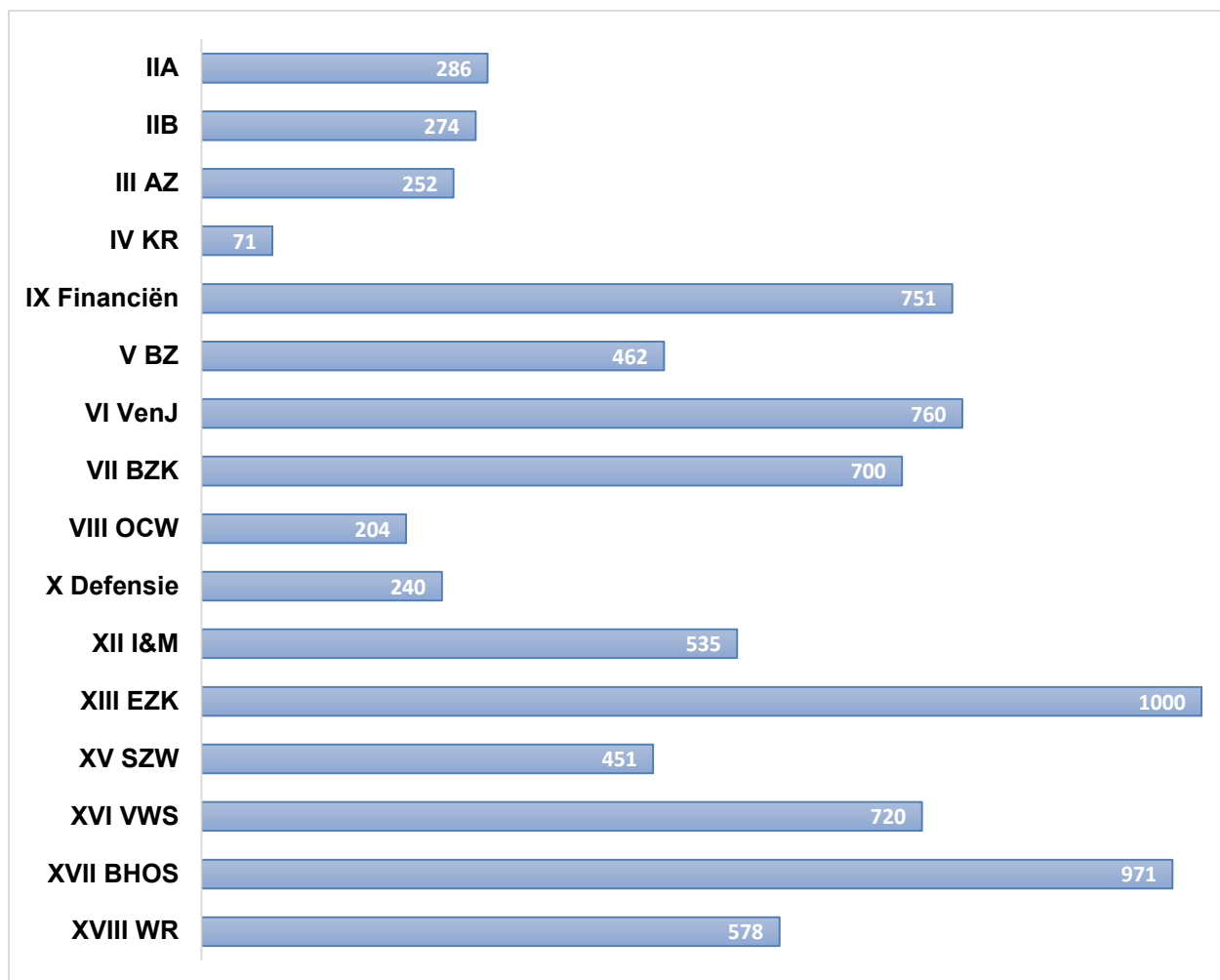
Vermeldenswaard bij de behandeling van dit onderdeel van de beleidsconclusie is een specifiek terugkerend zinsdeel. Bij zes beleidsconclusies van OCW (artikelen 1, 3, 4, 6 en 7, 14, 25) en bij zes van I&M (artikelen 11, 13, 14, 21, 22, 23) werd namelijk de volgende zin, of een variant daarop, aangehaald:

Het op dit artikel uitgevoerde beleid en de bijbehorende resultaten waren het afgelopen jaar conform de verwachtingen zoals opgenomen in de begroting.

Dit grijpt terug op het eerder aangehaalde citaat van Kamerlid Johan Houwers uit 2015. Het is een belangrijk aspect met betrekking tot consistentie, dat in de paragraaf mogelijke verklaringen verder zal worden toegelicht.

9. De beleidsconclusie is beknopt.

Beknoptheid is voor deze context geoperationaliseerd als de lengte van iedere beleidsconclusie. Figuur 5 laat het gemiddelde aantal woorden per beleidsartikel per begrotingshoofdstuk zien.



Figuur 5. Het gemiddelde aantal woorden per beleidsartikel, per begrotingshoofdstuk.

De gemiddelden laten zien dat binnen het Rijk verschillend wordt gedacht over een passende lengte. EZK gebruikt precies 1.000 woorden voor iedere beleidsconclusie en is hiermee het meest uitgebreid van stof. Ook BHOS gebruikt veel woorden, gevolgd door een middenmoot van VenJ, BZK, Financiën, en VWS. Onderaan staat Koninkrijksrelaties met slecht 71 woorden per beleidsconclusie, gevolgd door AZ, IIA en IIB, OCW, en Defensie, die ieder ongeveer 200 woorden per conclusie gebruiken.

Dit kan deels worden verklaard door het aantal onderwerpen dat in een beleidsartikel wordt geadresseerd: bij BZK onder artikel 6 Dienstverlenende en innovatieve overheid worden bijvoorbeeld maar liefst negen tussenkopjes gebruikt. Hierbij is het echter niet noodzakelijkerwijs de vermeende 'complexiteit' van het onderwerp die om meer tekst en uitleg vraagt dan andere beleidsartikelen: bij OCW volstaan de (niet eenvoudige) artikelen 1 Primair Onderwijs en 3 Voortgezet onderwijs ieder met slechts één alinea. Een interessante zijdelingse observatie is dat het Ministerie van OCW als enige van alle departementen regelmatig refereert aan 'het beleidsverslag' als de plek waar bepaalde aspecten uitgebreider worden toegelicht (bij VenJ wordt eenmalig naar het beleidsverslag

verwezen). Die verwijzingen zouden ook een verklaring kunnen vormen voor de mate van beknoptheid bij dit departement.

10. De beleidsconclusie is zo nodig kritisch en stellig

Om dit vereiste te kunnen toetsen is een sentimentanalyse (Sydserff en Weetman, 2002) verricht naar de tekst van de departementen: in hoeverre worden positieve en negatieve bewoordingen gebruikt in de beleidsconclusies?¹⁸ Tabel 3 laat zien in hoeverre in beleidsconclusies de voorkeur wordt gegeven aan positieve en negatieve bewoordingen.

¹⁸ Als zoektermen voor positieve woorden zijn gebruikt: goed, wel, positieve, positief, tijdig, effectief, effectieve, juist, licht, op orde, voldoende, meer, kans, volledig, versterkt, correct, zekerheid, gunstig, voordeel. Als zoektermen voor negatieve woorden zijn gebruikt: slecht, niet, negatieve, negatief, niet tijdig, geen / niet effectieve / effectief, onjuist, zwaar, niet op orde, onvoldoende, minder, risico (in negatieve connotatie), niet volledig, verzwakt, incorrect, onzeker / onzekerheid, ongunstig, nadeel, beperkt, aangescherpt, overtreding(en), foutgevoelig, strikt, noodzaak/ noodzakelijk, verplicht.

Tabel 3. Procentuele verhouding positieve en negatieve bewoordingen, per begrotingshoofdstuk.

	Positief	Negatief
IIA	75%	25%
IIB	63%	37%
III AZ	80%	20%
IV KR	geen waarneming mogelijk	
IX Financiën	52%	48%
V BZ	100%	0%
VI VenJ	73%	27%
VII BZK	67%	33%
VIII OCW	67%	33%
X Defensie	50%	50%
XII I&M	56%	44%
XIII EZK	66%	34%
XV SZW	46%	54%
XVI VWS	63%	37%
XVII BHOS	79%	21%
XVIII WR	56%	44%
Gemiddeld	66%	34%

De tabel toont dat van de departementen alleen SZW meer negatieve dan positieve bewoordingen hanteert. Financiën, Defensie, I&M, en SZW hebben een redelijk gelijke balans in het gebruik van positieve en negatieve bewoordingen – SZW neigt zelfs naar meer negatieve bewoordingen dan positieve. Naar boven toe springen IIA en VenJ met 75% positieve bewoordingen in het oog, alsook BHOS en AZ met 80% positieve bewoordingen. Het meest opvallend is echter BZ met 100% positieve bewoordingen, en geen enkele negatieve bewoording.

De sentimentanalyse geeft een indicatie van de mate van zelfkritiek die in de beleidsconclusie wordt geuit. Die mate van zelfkritiek kan verder worden geïllustreerd aan de hand van voorbeelden. Een eerste voorbeeld is de manier waarop de tussentijdse evaluatie van het actieplan Open Overheid wordt samengevat bij het Ministerie van BZK, onder artikel 6 Dienstverlenende en innovatieve overheid:

Deze zelfevaluatie gaat o.a. in op het proces van de totstandkoming van het tweede nationaal actieplan open overheid, geleerde lessen en behaalde tussenresultaten op elk van de actiepunten. Hieruit blijkt dat alle actiepunten goed op schema liggen en dat het de verwachting is dat alle resultaten aan het eind van de looptijd van het actieplan zijn behaald.

In deze conclusie wordt benoemd dat resultaten zijn behaald, met als grondslag de genoemde zelfevaluatie. Hier wordt echter niet ingegaan op de valkuilen die in diezelfde genoemde evaluatie naar voren komen, zoals de moeilijkheid om draagvlak te blijven

houden en de beoogde relevantie voor gebruikers. Ondanks dat de bronvermelding wel is opgenomen, waardoor de lezer – zoals in het in de RBV omschreven staat – ‘zelf zijn oordeel kan vellen’, is hier sprake van een selectieve weergave van verantwoordingsinformatie. Een tegenvoorbeeld is afkomstig van het Ministerie van Defensie, onder artikel 8 Ondersteuning krijgsmacht door Commando DienstenCentra:

Op het gebied van vastgoed zijn nieuwbouw, onderhoud en keuringen nog niet op het gewenste niveau. Punt van aandacht blijft de afstemming van de vraag van Defensie op de capaciteit van het RVB. In onderling overleg wordt gezocht naar werk-bare oplossingen om de knelpunten aan te pakken. Voorts is een Regie Overleg Vastgoed ingericht om sneller te kunnen reageren (escaleren) en af te stemmen bij veranderingen en issues.

Hierbij wordt benoemd dat het vastgoed nog niet op het gewenste niveau is. Vervolgens wordt gezegd wat er aan wordt gedaan om te zorgen dat het gewenste niveau in de nabije toekomst kan worden bereikt. Dit is een bevinding die niet wordt afgewenteld op externe effecten of wordt afgezet tegen een positief tegenvoorbeeld.

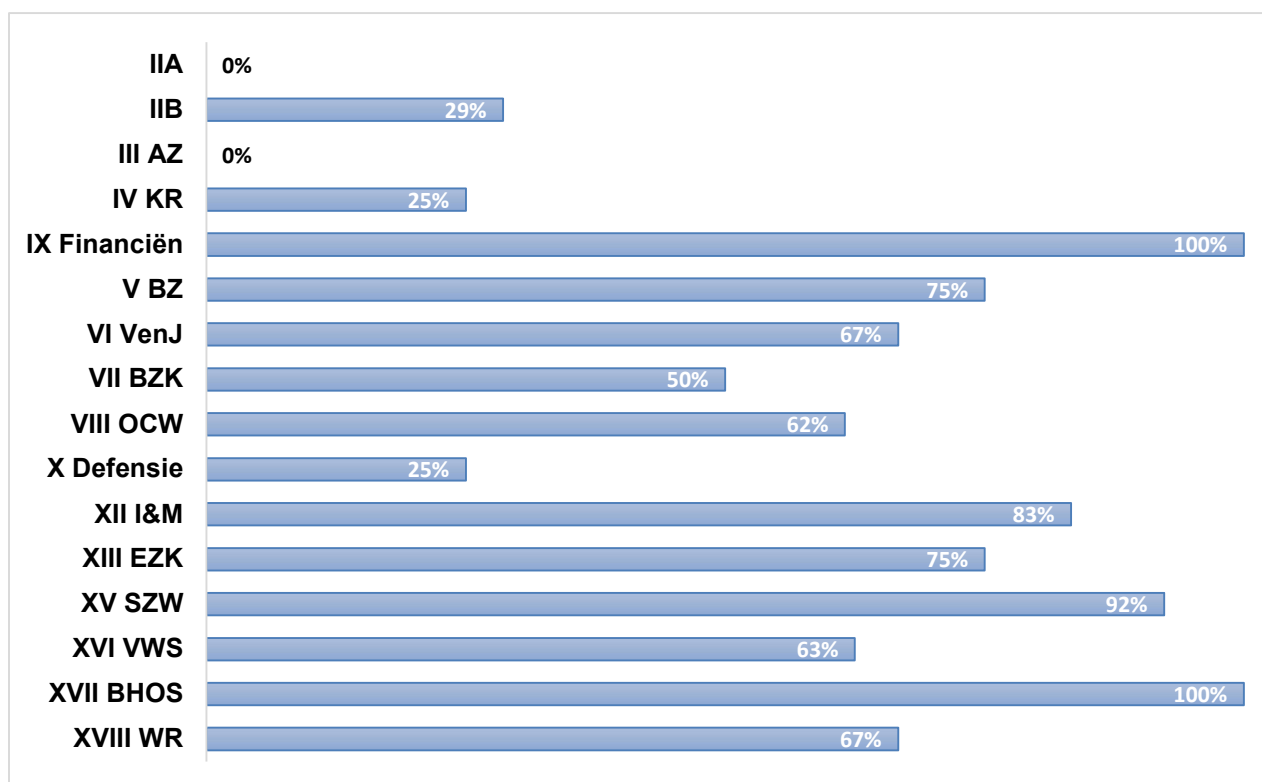
11. De beleidsconclusie is concluderend.

Het is belangrijk om stil te staan bij wat onder een concluderende tekst wordt verstaan – hoe vanzelfsprekend dit vereiste ook lijkt. Een concluderende tekst zou de uitkomst moeten vormen van een proces dat eraan voorafgaat. Het is goed om de antithese uit de eerdere versie van het RBV-model in herinnering te roepen: ‘niet slechts verhalend’. Het zou dus niet een jaaroverzicht moeten zijn: er moet een duidelijk oordeel in zitten. In die zin grijpt dit vereiste terug op de functie van het ‘lerend vermogen’ van rijksverantwoording: er wordt gekeken hoe in het verslagjaar invulling is gegeven aan bepaalde beleidsafspraken, hoe die hun uitwerking hebben in de realiteit, en welke lessen voor de toekomst hieruit kunnen worden getrokken.

Om dit te meten wordt voortgebouwd op de mate waarin wordt geadresseerd of beoogde doelen zijn behaald. Deze waardering biedt een benadering voor de mate waarin artikelen concluderend zijn. De aanname is dat wanneer wordt gerefereerd aan de oorspronkelijke doelstelling, en in hoeverre die doelstelling al of niet behaald is, daaruit volgt dat een beleidsartikel concluderend is. Het bevat immers een bespreking van de uitkomst van het proces dat eraan voorafging. Voor deze analyse formuleren wij het ‘concluderend vermogen’ *CON* van de begrotingshoofdstukken als de tegenhanger van de mate waarin de beoogde doelstelling wordt geadresseerd. Op basis hiervan is een percentage gedefinieerd:

$$CON = 100(1 - \frac{g}{b})$$

Waarbij *b* het totale aantal beleidsartikelen is, en *g* de artikelen die geen concluderend vermogen bevatten zoals hierboven beschreven.



Figuur 6. Concluderend vermogen per beleidsartikel.

Figuur 6 toont de resultaten per begrotingshoofdstuk en laat zien dat Financiën en BHOS een '100%' -score hebben. Dit betekent dus dat alle beleidsconclusies elementen bevatten die beoordelen hoe de resultaten in relatie staan tot de beoogde doelen. Hierna volgen SZW en I&M. Aan de onderkant staan AZ en IIA met 0%: in geen geval werd hier een uitspraak gedaan over in hoeverre de in de begroting geformuleerde doelstellingen zijn behaald. Hier was in zekere zin dus vaker sprake van een 'feitenre-laas' dan van een conclusie.

Het concluderende vermogen van de beleidsconclusie zoals hiervoor geformuleerd wordt concreter aan de hand van een aantal voorbeelden. Een plek minder conclusies worden getrokken is te vinden onder eerdergenoemd artikel 4 Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie van OCW. De context is de positie van regionale stakeholders in het mbo:

Het mbo speelt ... een belangrijke rol [in het kunnen inspelen op wisselende om-standigheden], maar kan deze alleen waarmaken door proactief de verbinding te zoeken met regionale partners en in haar beleid goed aan te sluiten bij de dynamiek in de regio. Dit is het belang [sic] van de regionale economie, maar zeker ook in het belang van de studenten.

In dit voorbeeld wordt geen koppeling gemaakt met beleid zoals dat in de rijksbegroting of elders is te vinden; zodoende kan dit niet voor een conclusie doorgaan. Het heeft in zekere zin ook met beknoptheid te maken: er wordt aandacht aan de voorkant besteed,

terwijl het op deze plek in de begrotings- en verantwoordingscyclus juist om de uitwerking van het beleid zou moeten gaan.

Een ander voorbeeld komt bij het Ministerie van BZK vandaan onder artikel 1 Openbaar bestuur en democratie. Hier wordt in de context van de herziening van de financiële verhoudingen van het Gemeentefonds vermeld dat er in juni 2017 het onderzoeksrapport 'Rekening houden met verschil, ruimte bieden in de financiële verhoudingen' aan de Tweede Kamer werd aangeboden:

In dit rapport is door een onafhankelijke stuurgroep een beknopte probleemanalyse gemaakt en is aan de hand van vier overkoepelende thema's een aantal aanbevelingen / oplossingsrichtingen aangedragen ten bate van een herziening van de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten.

Hier wordt gerefereerd aan een evaluatie die in 2017 plaatsvond met betrekking tot de financiële verhoudingen. Het blijft hier echter bij de kennisgeving dat het rapport er is; op geen enkele manier worden hier conclusies aan verbonden voor toekomstig beleid op dit artikelonderdeel, die eventueel wel zouden kunnen volgen uit dit rapport.

Defensie biedt een tegenvoorbeeld van een concluderende tekst in artikel 6 Investeren krijgsmacht:

Defensie streeft er naar om op termijn meerjarig gemiddeld ten minste 20 procent van het uitgavenbudget te besteden aan investeringen, waarbij schommelingen over de jaren elkaar uitmiddelen. Dit conform de NAVO-richtlijn. Sinds 2015 stuurt Defensie daarom op een meerjarig gemiddelde investeringsquote. Deze investeringsquote is dit jaar lager uitgekomen dan verwacht, op 15,2 procent (zie grafiek Gerealiseerde gemiddelde investeringsquote). Zoals bekend kampt Defensie al langer met onderrealisatie in de investeringen. Door de ongelimiteerde eindejaarsmarge kan niet gerealiseerd investeringsbudget worden meegenomen naar volgende jaren.

Hierin wordt de koppeling gemaakt tussen begroting, realisatie, en toekomstige initiatieven op basis van de realisatie.¹⁹ Zodoende ligt het 'concluderende' aspect redelijk in het verlengde van het eerdergenoemde vermogen tot zelfkritiek, alsmede de mate waarin de conclusie van context kan worden voorzien op basis van geboden informatie met betrekking tot de *beoogde* resultaten. Dit heeft deels met de 'hardheid' van het beleidsterrein te maken, maar in principe is het zo dat wanneer het afzetpunt helder wordt gepresenteerd, ook de afwijkingen des te scherper worden, en daarmee het concluderend vermogen.

12. De beleidsconclusie blikt terug op resultaten en kijkt niet vooruit naar nieuwe beleidsinitiatieven. Dit laatste kan alleen als dit initiatief duidelijk volgt uit de conclusie.

¹⁹ Hierbij moet worden aangetekend dat dit bij het Ministerie van Defensie over verslagjaar 2016 nog gedetailleerder gebeurde: voor iedere niet behaalde streefwaarde in de beleidsartikelen 1 tot en met 5 werd in de beleidsconclusie de oorzaak van het niet behalen hiervan toegelicht.

Om dit vereiste te kunnen analyseren is gekeken naar de mate waarin toekomstige jaren in de tekst worden aangehaald. Wordt er veel of weinig vooruit wordt geblikt? Tabel 4 toont het aantal vermeldingen van toekomstige jaren ten opzichte van het verslagjaar, lopend tot en met 2021. Deze tabel brengt slechts in beeld in hoeverre wordt verwezen naar toekomstige jaren. Uit de RBV blijkt dat alleen aan toekomstige beleidsinitiatieven gerefereerd mag worden als dit volgt uit de conclusie; dit is een aspect wat in deze analyse niet wordt meegenomen.

Tabel 4. Vermelding toekomstige jaren, per begrotingshoofdstuk.

	2018	2019	2020	2021
IIA	2	-	-	-
IIB	1	-	-	-
III AZ	2	-	-	-
IV KR	-	-	-	-
IX Financiën	10	3	2	2
V BZ	3	2	1	1
VI VenJ	7	-	-	-
VII BZK	9	1	1	2
VIII OCW	5	1	2	2
X Defensie	-	-	-	4
XII I&M	23	5	6	3
XIII EZK	36	1	3	4
XV SZW	20	4	1	1
XVI VWS	19	4	3	-
XVII BHOS	3	-	1	2
XVIII WR	1	-	1	-

De nadruk lijkt vooral op het komende verslagjaar te liggen (2018); voor de jaren daarna is beduidend minder interesse. De horizon loopt bij een aantal departementen tot en met 2021; vaak strookt dit met de meerjarenplanning van de onderhavige artikelen, zoals bij Defensie.

1.3.1. Overige uiterlijke kenmerken

In aanvulling op de vereisten uit het RBV-model zijn een aantal uiterlijke kenmerken geïdentificeerd voor de departementen, zoals de zogeheten Flesch-Douma score die de leesbaarheid meet, en de consistentie met eerdere verslagjaren. Deze paragraaf zal per onderdeel bespreken hoe de verschillende departementen hiermee omgaan.

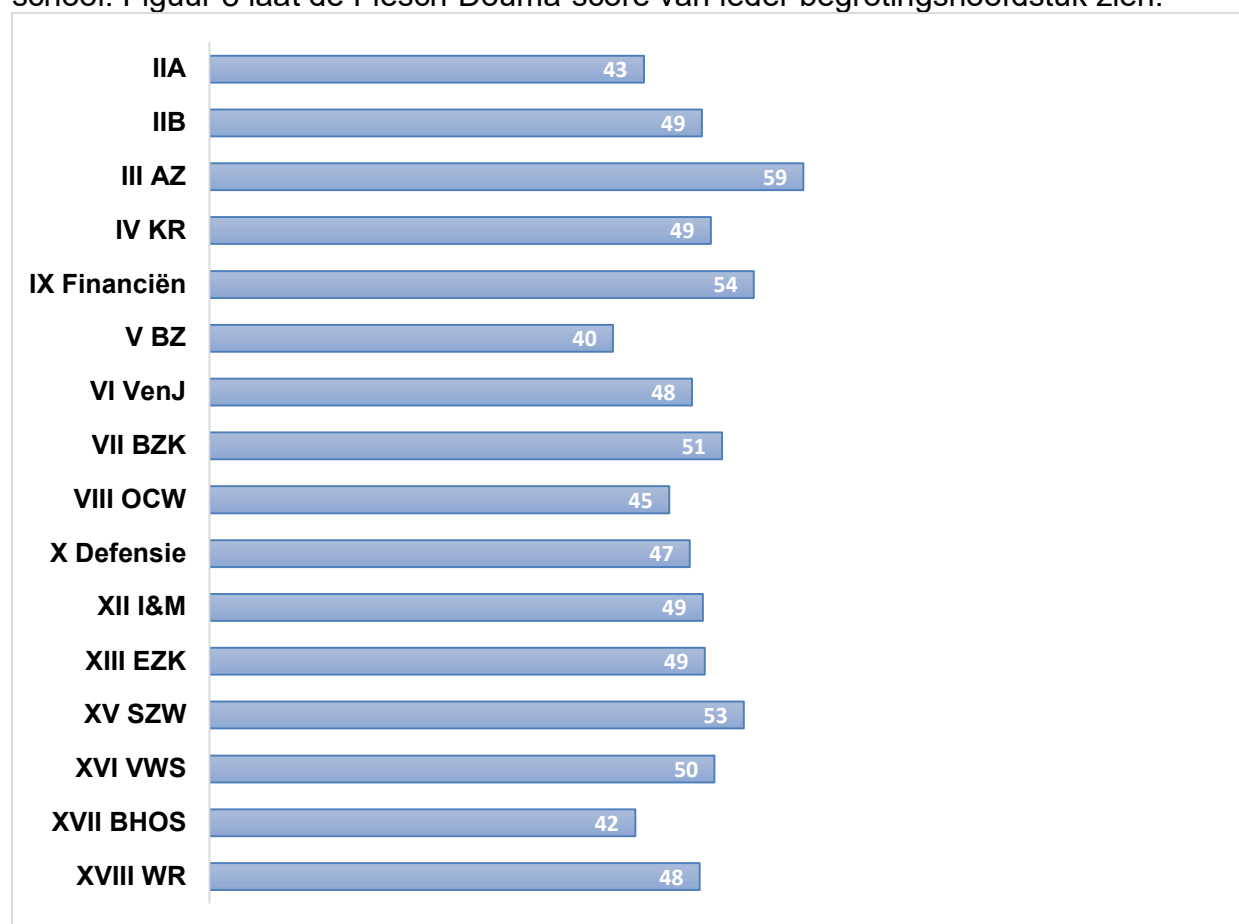
Flesch-Douma score

Er bestaan veel formules die dienen om leesbaarheid van teksten te meten. De meeste formules gaan hierbij ervan uit dat de berekening van de moeilijkheidsgraad van teksten wordt bepaald op basis van de lengte van gebruikte woorden en zinnen (Feenstra,

2012). In het Nederlandse taalgebied is de Flesch-Douma-index (De Clercq *et al.*, 2014) een veelgebruikte score om de leesbaarheid van een tekst te kunnen berekenen, en deze hebben we ook voor de beleidsconclusies gebruikt. Dit gebeurt met behulp van de volgende formule:

$$RE = 206,84 - 77 \left(\frac{l}{w} \right) - 0,93 \left(\frac{w}{z} \right)$$

Hierbij heeft *RE* betrekking op leesbaarheid (*readability*), is *l* het totale aantal lettergrepen, *w* het aantal woorden, en *z* het aantal zinnen. De score die op deze manier wordt verkregen loopt van 1 tot 100, waarbij 1 geldt als het meest complex en 100 als het meest eenvoudig. Deze schaal is te vertalen naar de gangbare methodiek van het Common European Framework of Reference for Languages (Raad van Europa, 2011), waarbij 1 behoort tot de allerhoogste regionen van taalniveau C2, en 100 vergelijkbaar is met taalniveau A1, oftewel een tekst van het niveau aan het einde van de basisschool. Figuur 8 laat de Flesch-Douma-score van ieder begrotingshoofdstuk zien.



Figuur 7. Flesch-Douma index per beleidsartikel, per begrotingshoofdstuk.

Als de Flesch-Douma-index wordt toegepast op de beleidsconclusies, dan lopen de scores niet zo ver uiteen. De tekst van AZ geldt in dit perspectief als de makkelijkst leesbare, kort daarop gevolgd door Financiën en SZW. BZ biedt in dit perspectief de

meest ‘complexe’ teksten, gevolgd door BHOS en IIA. Hieruit blijkt dat de departementale jaarverslagen hoofdzakelijk rond taalniveau B2 zitten.

CommunicatieRijk, de organisatie van het Ministerie van Algemene Zaken die communicatie van het Rijk coördineert, doet de aanbeveling om Taalniveau B1 als richtlijn te hanteren, hoewel in uitzonderlijke gevallen B2-niveau ook is toegestaan (CommunicatieRijk, 2018). In die zin zijn de teksten van de beleidsconclusies iets boven het algemeen aanbevolen te hanteren taalniveau.

Consistentie met voorgaande verslagjaar

Met betrekking tot consistentie met het voorgaande verslagjaar is gekeken in hoeverre de teksten van de beleidsconclusies voor 2016 en 2017 van elkaar verschillen. Hierbij worden drie typen veranderingen onderscheiden:

- (1) een beleidsconclusie bestaat uit volledig nieuwe tekst ten opzichte van vorig jaar,
- (2) een beleidsconclusie maakt gebruik van hetzelfde stramien als het voorgaande jaar, of
- (3) delen van de beleidsconclusie zijn ten opzichte van het voorgaande jaar zonder wijzigingen overgenomen.

Onder ‘hetzelfde stramien’ wordt verstaan dat de tekst of de cijfers veranderd kunnen zijn, maar dat wel is gekozen voor hetzelfde raamwerk als het jaar daarvoor - bijvoorbeeld in het geval van een beleidsagenda, of een meerjarenplanning. Tabel 5 laat zien in hoeverre de teksten van de beleidsconclusies zijn veranderd ten opzichte van het voorgaande jaar.

Tabel 5. Consistentie met het voorgaande verslagjaar, per begrotingshoofdstuk.

	volledig nieuwe tekst %	hetzelfde stramien %	dezelfde tekst %
IIA	50%	0%	50%
IIB	57%	0%	43%
III AZ	100%	0%	0%
IV KR	83%	0%	17%
IX Financiën	46%	15%	39%
V BZ	75%	25%	0%
VI VenJ	50%	33%	17%
VII BZK	75%	25%	0%
VIII OCW	46%	46%	8%
X Defensie	13%	88%	0%
XII I&M	72%	0%	28%
XIII EZK	81%	13%	6%
XV SZW	68%	23%	9%

XVI VWS	58%	29%	13%
XVII BHOS	100%	0%	0%
XVIII WR	50%	33%	17%
Gemiddeld	64%	21%	15%

Ook op dit onderdeel zijn uiteenlopende waarnemingen gedaan. Gemiddeld is 64% van alle tekst in de beleidsconclusies nieuw geschreven ten opzichte van het voorgaande verslagjaar. 21% gaat uit van hetzelfde stramien, terwijl 15% van de tekst ongewijzigd is overgenomen ten opzichte van het voorgaande jaar. AZ en BHOS schreven volledig nieuwe teksten, en ook KR en EZK leverden goeddeels nieuwe teksten aan.

Defensie, waarschijnlijk gedreven door het meerjarig perspectief, maakt veelal gebruik van hetzelfde stramien, terwijl begrotingshoofdstukken IIA en IIB ongeveer de helft van de teksten uit het voorgaande verslagjaar gebruikten.

Gebruik tabellen en figuren

Ook is gekeken in hoeverre in de beleidsconclusies gebruik wordt gemaakt van tabellen en figuren, ter illustratie van bepaalde conclusies. Tabel 6 toont hier een overzicht van.

Tabel 6. Tabellen- en figurengebruik, per begrotingshoofdstuk.

	gebruik tabellen	gebruik figuren
IIA		
IIB	x	
III AZ		
IV KR		
IX Finan- ciën	x	x
V BZ		
VI VenJ	x	
VII BZK		
VIII OCW		
X Defen- sie	x	x
XII I&M		
XIII EZK	x	
XV SZW		
XVI VWS	x	
XVII BHOS		
XVIII WR	x	x

Lang niet alle departementen maken gebruik van tabellen of figuren om hun conclusies te onderbouwen of te verduidelijken. De begrotingshoofdstukken WR, Financiën, en Defensie gebruiken zowel tabellen als figuren. VenJ, IIB, EZK, en VWS gebruiken op enkele plekken tabellen ter illustratie. De overige departementen maken voor hun beleidsconclusie geen gebruik van andere vormen dan een zuiver tekstuele toelichting.

Gebruikte aanduiding voor beleidsartikel

Hoe worden de artikelen aangeduid in het beleidsverslag van de respectievelijke ministeries? Tabel 7 laat zien hoe in ieder begrotingshoofdstuk een beleidsartikel wordt aangeduid.

Tabel 7. Gebruikte aanduiding voor beleidsartikel, per begrotingshoofdstuk.

	Gebruikte aanduiding
IIA	'Artikel'
IIB	'Artikel'
III AZ	geen aanduiding, geen nummering
IV KR	'Artikel'
IX Financiën	'Artikel'
V BZ	'Artikel'
VI VenJ	alleen nummering
VII BZK	'Artikel'
VIII OCW	'Art.nr.'
X Defensie	'Beleidsartikel'
XII I&M	'Artikel', eenmalig 'Beleidsartikel'
XIII EZK	alleen nummering
XV SZW	alleen nummering
XVI VWS	half 'Artikel', half 'Beleidsartikel'
XVII BHOS	'Artikel'
XVIII WR	'Artikel'

Bijna de helft van de begrotingshoofdstukken gaat uit van 'Artikel' als aanduiding, maar ook andere vormen maken hun opwachting. Defensie, I&M, en VWS gaan (soms) uit van 'Beleidsartikel', terwijl VenJ, EZK, en SZW alleen een artikelnummering gebruiken als aanduiding. AZ gebruikt zelfs aanduiding noch nummering voor zijn beleidsartikelen.

Hoewel de artikelaanduiding formeel geen direct onderdeel vormt van de beleidsconclusie, is het interessant om deze gebruiken naast elkaar te zien. Het toont dat niet alleen op het gebied van inhoud, maar ook op het basale niveau van vormgeving departementen geneigd lijken om hun eigen lijn te bepalen.

1.3.2. Eigenaarschap van de beleidsconclusie

Tot slot is gekeken naar het eigenaarschap van de beleidsconclusie. Zoals deels bleek uit de analyse is de beleidsconclusie goeddeels geworteld in de evaluaties die bij het desbetreffende departement zijn uitgevoerd. Dat de departementale evaluatiefunctie

lang niet op alle plekken op dezelfde manier is ingericht laat recent onderzoek van Klein Haarhus (2016) zien. In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) onderzocht ze het evaluatievermogen bij het Rijk bij een aantal departementen. Hierbij constateerde ze dat dit vermogen sterk uiteenloopt: zo vond ze dat op de departementen waar de directies FEZ een minder centrale rol vervulden, onderzoeksondersteuning voor evaluatieonderzoek vaak buiten FEZ werd belegd. In dat geval maakte onderzoeksondersteuning bovendien meestal deel uit van een groter netwerk van kennis- of onderzoeksinstellingen. Ook werd vaak gekozen voor maatwerkoplossingen, waarbij bijvoorbeeld soms de Auditdienst Rijk werd ingeschakeld om beleidsdoorlichtingen te initiëren. Een andere bevinding was dat de inhoudelijke evaluatiefocus vaak was toegesneden op de rol van de organisatieonderdelen die actief waren op het vlak van evaluaties. Wanneer FEZ bijvoorbeeld actief is, dan zou zich dat weerspiegelen in een 'meer generalistische, op verantwoording gerichte aanpak'. Wanneer anderszits een directie Kennis zoals bij OCW of een onafhankelijk onderzoeksinstituut actief is, uit dit zich in een uitgebreidere en gevarieerdere onderzoeksagenda.

De analyse in dit memo richt zich echter niet op de departementale evaluatiefunctie in zijn geheel, maar specifiek op de beleidsconclusie. Om die reden is een rondvraag gedaan bij de begrotingscoördinatoren van alle departementen om te informeren langs welke lijnen de beleidsconclusie tot stand komt.

In de context van deze analyse kon een tweeledig onderscheid worden gemaakt: (1) welke afdeling is penvoerder van de beleidsconclusie en (2) welke afdeling voert coördinatie en eindredactie uit. De *penvoerder* omvat zo veel als de afdeling die de inbreng voor de beleidsconclusie verzorgt, in de vorm van opstellen en interne afstemming. De rol van *coördinatie en eindredactie* wordt door de departementen breder gepercipieerd, en kan activiteiten omvatten zoals het uitvragen, beoordelen en toetsen van de beleidsconclusie. Dit proces gaat vaak nog een aantal keren heen en weer, voordat het definitief richting de Auditdienst Rijk en het Ministerie van Financiën gaat. Tabel 8 toont per departement hoe de beleidsconclusie is belegd.

Tabel 8. Penvoerder en coördinatie van beleidsconclusies per departement.

Departement	Penvoerder	Coördinatie en eindredactie
AZ ²⁰	Kabinet Minister President	FEZ
BZK	Beleidsdirecties	FEZ
JenV	Directoraten-Generaal	FEZ
BZ	Beleidsdirecties	FEZ
OCW	Beleidsdirecties	FEZ
Financiën	Beleidsdirecties	HDFEZ
Defensie	Defensieonderdelen Algeheel penvoerder: Hoofddirectie Beleid (HDB)	HDFC
IenW	Directoraten-Generaal	FEZ

²⁰ Bij AZ bevatten de jaarverslagen van de voorgaande jaren geen beleidsconclusie. Naar eigen zeggen wordt 2017 daarom ook als uitzondering gezien.

EZK	Beleidsdirecties	AEP
LNV	Beleidsdirecties	BPZ
SZW	Beleidsdirecties	FEZ
VWS	Beleidsdirecties	FEZ

De tabel laat zien dat de totstandkoming van de beleidsconclusie wezenlijk anders is dan beleidsevaluatie in zijn algemeenheid. Het penvoerderschap is in de meeste gevallen bij de beleidsdirecties of Directoraten-Generaal belegd, afhankelijk van de artikeleigenaar. De penvoerder van de beleidsconclusie kan dus ook op departementaal niveau per artikel verschillen.

De enige afwijkende vorm van eigenaarschap is te vinden bij Defensie. Dit departement heeft een algeheel penvoerder voor het onderdeel van de beleidsconclusies (HDB). De algeheel penvoerder is tevens verantwoordelijk voor het beleidsverslag als geheel, naast andere ‘beleidsrijke onderdelen’ van verantwoording (Ministerie van Defensie, 2017). Ook bij andere departementen werd benadrukt dat de beleidsconclusie binnen de context van het beleidsverslag wordt geplaatst, en dat om die reden de penvoerders van beleidsconclusie ook voor andere gedeelten hiervan verantwoordelijk waren.

1.4. Mogelijke verklaringen en oplossingsrichtingen

De analyse laat een gefragmenteerd beeld zien, waarbij de interdepartementale verschillen tussen de beleidsconclusies groot zijn, zowel op het gebied van vereisten zoals die in de RBV zijn vastgelegd als op het gebied van onderbouwing en vormgeving. Ook binnen departementen kunnen de verschillen in kwaliteit en opmaak groot zijn.

In deze paragraaf wordt in beeld gebracht in hoeverre bepaalde in het voorgaande beschreven aspecten verbeterd en geharmoniseerd zouden kunnen worden. Hierbij is een uitsplitsing gemaakt in *slow wins* en *quick wins*. Dit zijn zaken die zich respectievelijk in de ‘cirkel van betrokkenheid’ en de ‘cirkel van invloed’ bevinden (Covey, 1992): zaken waarbij men betrokken is maar waar niet direct invloed op kan worden uitgeoefend, en zaken die zowel betrokkenheid hebben als direct beïnvloed kunnen worden. Hierbij wordt niet alleen ingegaan op factoren die de variatie voor een deel verklaren, maar ook op de aspecten die harmonisatie in de weg kunnen zitten.

1.4.1. Verschillen in interpretatie, cultuur, en werkwijze

In de eerste plaats worden de aspecten uit de analyse van de beleidsconclusies waarbij kwaliteitsverbetering wenselijk is en mogelijk wordt geacht, maar waar wel bepaalde externe factoren op inwerken. Twee factoren krijgen hierbij speciale aandacht: (1) de interpretatieruimte binnen het RBV-model en (2) de departementale organisatiecultuur.

1.4.1.1. Interpretatieruimte

Departementen hebben vaak een eigen interpretatie van hoe een beleidsconclusie er uit behoort te zien. Nu is het zo dat sommige onderdelen van het RBV-model ook die bandbreedte bieden. Zo is het vereiste dat een beleidsconclusie ‘zo nodig kritisch en

stellig' moet zijn op meerdere manieren uitlegbaar: als de evaluatie op een bepaald beleidsartikel zo is geregeld dat bepaalde streefwaarden gemakkelijk kunnen worden behaald, dan is het strikt genomen ook niet 'nodig' om kritisch te zijn; de doelstelling is dan immers gerealiseerd.

Kwaliteit en relevantie van de beleidsverantwoording in het jaarverslag in belangrijke mate afhankelijk van de informatie die aan de voorkant is opgenomen. Zeker voor de beleidsconclusie geldt dat deze aan de voorkant geen 'spiegelbeeld' kent (Ministerie van Financiën, 2018b). Dit is derhalve het soort interpretatieruimte dat niet in een alternatieve formulering in voorschriften is te ondervangen.

1.4.1.2. Organisatiecultuur

Naast interpretatieverschillen door de bandbreedte die het RBV-model biedt, zijn de verschillen mogelijk te wijten aan de verschillen in departementale organisatiecultuur. In deze paragraaf wordt vanuit de wetenschappelijke literatuur de rol van organisatiecultuur in publieke organisaties kort toegelicht. Deze literatuur biedt een aantal aangrijpingspunten om in kaart te brengen welke aspecten op het vlak van cultuur invloed hebben op de wijze waarop zaken gerapporteerd worden.

Een eerste voorbeeld hiervan biedt literatuur over formele en informele normen en waarden. De belangrijke Amerikaanse hoogleraar in de sociologie en de rechtsgeleerdheid Philip Selznick (1984) maakte een onderscheid tussen het instituut en de organisatie. Bij het instituut is sprake van een geleidelijke, informele totstandkoming van een normatief kader, door middel van een organisch proces, terwijl in de organisatie het juist de formele normen zijn die het kader bepalen. Om die reden wordt de organisatie vaak gezien als de instrumentele, 'mechanistische' kant. Wanneer een formele organisatie informele normen en waarden ontwikkelt, in aanvulling op de formele variëteit, dan verkrijgt het *institutionele kenmerken*, en wordt gesproken van geïstitutionaliseerde organisaties, waarin ook bepaald ideeën zijn ontwikkeld over wat als 'passend' wordt ervaren door een organisatie (March en Olsen, 1989; Verhoest, 2010).

Ten tweede wijst de literatuur erop dat de 'netwerksamenleving' zowel de publieke als de private sector steeds meer op de proef stelt. Van publieke organisaties wordt verwacht dat ze het voortouw nemen bij het oplossen van maatschappelijke problemen, in een context die in de afgelopen decennia aanzienlijk complexer is geworden (zie *bijv.* Koppenjan en Klijn, 2004). Over complexiteit, en de daarbij horende zogeheten *wicked issues*, is in de loop der tijd veel geschreven. Ook de organisatie is hierdoor complexer geworden.

Complexiteit is niet per definitie iets negatiefs. De geïstitutionaliseerde organisatie kan namelijk ook beter toegerust zijn op wat de maatschappij van haar vraagt, en de aanwezigheid van zowel informele als formele normen zorgt ook voor een geïntegreerde en op elkaar afgestemde eenheid (Christensen en Lægread, 2017). Anderzijds kan het wel

zorgen voor een cultuur waarbinnen ‘de rijen gesloten’ worden (*Ibid.*): zo kunnen bijvoorbeeld uit lijfsbehoud of door een bezuinigingsprikkel zaken in de verantwoording bewust niet al te concreet worden benoemd.

Een ander belangrijk begrip vanuit dit culturele perspectief is padafhankelijkheid. Dit omvat dat culturele normen en waarden die vroeg hun stempel drukken binnen een organisatie een aanzienlijke invloed uitoefenen op het pad van de verdere ontwikkeling van de organisatie. Verschillen kunnen deels inhoudelijk worden verklaard – het verschil in werkwijze tussen bijvoorbeeld de Belastingdienst en de Onderwijsinspectie is inherent aan de onderliggende materie –, maar ze kunnen ook samenhangen met de tijdgeest (Pierson, 2004). Een tijdperk dat wordt gekenmerkt door een sterke democratiserings- of decentralisatiegolf zal andere formele organisatiestructuren en informele normen en waarden voortbrengen dan een periode waarin de nadruk juist ligt op hiërarchie en centralisaties (*Ibid.*). Ook het type stakeholders waarmee een organisatie samenwerkt kan zorgen voor een afwijkende modus operandi.

Voorts kunnen in het samenspel tussen de politiek en de ambtenarij informele normen en waarden de balans tussen *loyaliteit* en *neutraliteit* bepalen. De onderliggende norm hierbij is dat (niet-verkozen) ambtenaren te allen tijde loyaal moeten zijn aan de politieke macht, maar tegelijkertijd een neutrale houding dienen aan te nemen ten opzichte van de politieke oriëntatie van de regerende partij. De ambtenarij moet ook een balans vinden tussen *loyaliteit* en *professionele normen* (Simon, 1997): een ambtenaar dient politiek loyaal te zijn, maar tegelijkertijd moet haar of zijn handelen voortkomen uit een solide, professionele basis. Bovendien kan een te grote nadruk op de eigen professionaliteit leiden tot een ‘technocratische’, politiek-bestuurlijke ongevoeligheid.

Gezien de omvang van dit onderzoek en de geringe mate van bestaand wetenschappelijk onderzoek in de rijkscontext naar interdepartementale cultuurverschillen kan hier niet verder op worden ingegaan. Niettemin kan worden opgemerkt dat deze beschrijving wel voldoende aanknopingspunten biedt om deze verschillen beter in kaart te brengen, omdat ze goeddeels aan de basis liggen van de manier waarop de departementale verantwoording – waar de beleidsconclusie deel van uitmaakt – is opgesteld.

1.4.2. **Quick Wins met de normatieve potenties van het RBV-model**

Interdepartementale verschillen in cultuur en werkwijze zijn een belangrijke oorzaak voor de variatie tussen beleidsconclusies. Dit zijn onderzoeksthema's die derhalve in de toekomst meer tijd en aandacht verdienen. Er zijn echter ook *quick wins* te ontdekken op het gebied van toekomstige verbetering van de beleidsconclusies.

De meeste kansen hiervoor lijken te liggen bij het versterken van de normatieve en harmoniserende werking van de RBV. Dit voorkomt niet alleen een te grote bandbreedte, maar het verbetert tevens de vindbaarheid van verantwoordingsinformatie, wanneer die consequent op dezelfde plek kan worden teruggevonden.

Veel van de aspecten die in onze analyse aan bod zijn gekomen, zijn namelijk eenduidig genoeg om afdwingbaar te maken. Dit zou kunnen door middel van het ontwikkelen van een standaardformat. Zo is het gemakkelijk om het geheel interdepartementaal eenvormiger te maken: om te beginnen met dezelfde aanduidingen te gebruiken en dezelfde vormgeving te hanteren.

In het verleden stelde het model van de beleidsconclusie in de RBV de eis dat ze niet langer dan een half A4 mocht zijn, maar hier is later van afgestapt. Soms vereist de veelheid aan onderwerpen die onder een beleidsconclusie vallen inderdaad een langere conclusie, en een maximum aantal woorden of pagina's voor het totale beleidsartikel wordt in dit opzicht terecht als een belemmering ervaren. Een meer gedegen *peerreview* door collega's zou in dit opzicht wel kunnen helpen, mede geholpen door een bovengrens voor het tekstniveau te hanteren op het door CommunicatieRijk geadviseerde taalniveau B1. Ook het duidelijker naar voren brengen van het vereiste van het *spiegelbeeld* van de begroting in de beleidsconclusie, zoals dat ook in de andere onderdelen van het beleidsverslag gebeurt, zou kunnen helpen bij de afbakening van de onderwerpselectie.

In het verlengde hiervan zou de harmoniserende werking van de RBV een impuls kunnen krijgen als meer wordt stilgestaan bij hoe de beleidsconclusie zich verhoudt ten opzichte van andere onderdelen van het beleidsverslag, met name de beleidsprioriteiten. In de beschrijving van de plek die de beleidsconclusie inneemt in de RBV werd eerder benoemd dat de beleidsprioriteiten een uiteenzetting op hoofdlijnen dienen te bevatten van 'bereikte of opmerkelijke resultaten'. Deze formulering heeft echter als gevolg dat departementen een afweging maken in welk onderdeel van het jaarverslag ze welke resultaten bespreken. Ook in ons onderzoek was die afweging zichtbaar: in hoeverre moet je datgene wat in het beleidsverslag staat nogmaals benoemen in de beleidsconclusie? Enkele malen werd om die reden in conclusies verwezen naar 'het beleidsverslag', of naar de beleidsprioriteiten als plek voor nadere duiding. Het verdient daarom sterke aanbeveling om in de RBV een duidelijke afbakening te formuleren.

Ook de vereisten met betrekking tot bronvermelding lijken met recht te kunnen worden afgedwongen; tijdens het analyseren zijn in elk geval ook waarnemingen gedaan waarbij de achterliggende bron wel degelijk openbaar is gemaakt. De jaarverslagpagina van rijksfinancien.nl is een voorbeeld van een plek waar al standaard uit wordt gegaan van een doorklikbare bronvermelding. Hier wordt op iedere pagina doorverwezen naar de onderliggende stukken (Ministerie van Financiën, 2018c) als 'body of evidence' voor het beleid.

In het verlengde hiervan kwam uit de consistentie-analyse naar voren dat veel departementen (delen van) beleidsconclusies uit het voorgaande verslagjaar opnieuw gebruiken. Deze bevinding kan op twee manieren gelezen worden: enerzijds kan men het veroordelen, omdat de aanname is dat men de volksvertegenwoordiging graag 'iets nieuws' wil horen – zie de uitspraak van Kamerlid Houwers uit 2015. Anderzijds kan men het ook zien als een consistente, *compliance*-gedreven boodschap, die men kan

afzetten tegen de informatie van het voorgaande jaar – zonder dat hierbij ieder jaar op nieuw ‘het wiel wordt uitgevonden’.

Wij zien hierbij een belangrijke rol weggelegd voor het ontsluiten en doorverwijzen naar open data. Het is niet per definitie negatief wanneer een beleidsconclusie door de tijd heen weinig verandert. Tegelijkertijd rechtvaardigt de complexiteit van de samenleving dat belangrijke thema’s binnen een departement – en daarmee ook de beleidsconclusies op die terreinen – over de jaren heen kunnen verschillen. Wat des te belangrijker is, is dat de onderliggende gegevens voor eenieder toegankelijk zijn, zodat belangstellenden die dit willen staven hiervoor ook rechtstreeks toegang hebben tot de relevante middelen.

De laatste aanbeveling heeft betrekking op het vereiste om alleen vooruit te kijken naar nieuwe beleidsinitiatieven als dit duidelijk volgt uit de conclusie. Deze vereiste zou beter kunnen worden bekrachtigd door nadrukkelijk uit te vragen om welke *lessons learned* volgen uit het beleid dat op een bepaald artikelonderdeel is gevoerd. Op zijn beurt werkt dit in op de mate waarin een beleidsconclusie kan winnen aan concluderende kracht: een lerende overheid trekt expliciet lessen uit gevoerd beleid. Zo wordt de plek van de beleidsconclusie binnen de begrotings- en verantwoordingscyclus ook meer benadrukt.

1.5. Conclusie

Beleidsconclusies zouden een helder oordeel moeten bevatten over de resultaten van het gevoerde beleid. Hiermee bevat de beleidsconclusie de potentie om tegemoet te komen aan de *social results*, die in het voorgaande jaar van Innovatie in Publieke Verantwoording een terugkerend thema vormden. Dit memo heeft echter aangetoond dat de variatie tussen departementen groot is over hoe ze met de beleidsconclusies omgaan: zowel op het gebied van onderbouwing en vormgeving als op het gebied van vereisten zoals die in de RBV zijn vastgelegd. Er is geconstateerd dat een sterk wisselende mate van aansluiting bestaat bij de vereisten die de RBV aan de beleidsconclusie stelt. Ook los van de voorschriften laat de analyse zien dat er verschillende opvattingen bestaan over hoe de beleidsconclusie dient te worden ingevuld.

Hier dienen enkele kanttekeningen bij gemaakt te worden. Soms zijn aspecten sterk situationeel bepaald, en daarom hoeft harmonisatie niet op alle punten wenselijk te zijn. Een voorbeeld is het nastreven van afdwingbare eenvormigheid over jaren heen. Dit lijkt namelijk niet gepast in een constant veranderende omgeving. Bij BZK is dit bijvoorbeeld het geval: veel beleidsartikelen verdwenen in de loop der tijd, of werden samengevoegd – en eenvormigheid in de beleidsconclusies over de jaren heen is dus soms ook in beperkte mate wenselijk. Op sommige punten is deze argumentatie te rechtvaardigen, maar dit geldt lang niet voor alle vereisten. Het doet bovendien geen recht aan de *good practices* op het gebied van beleidsconclusies die ook de revue passeerden in onze analyse: sterke reflecterende stukken, die getuigen van een goed functionerende evaluatiefunctie en bereidwilligheid om zonder omhaal te laten zien of bepaalde doelstellingen al of niet zijn behaald.

In dit memo is een vergezicht geschetst van de manieren waarop de RBV zouden kunnen helpen in het verbeteren van de beleidsconclusie. De premisse hierbij was dat het versterken van de normerende werking van de voorschriften een reinigend vermogen kan bieden. Tegelijkertijd kan deze analyse de vraag oproepen of de vormkeuze van de beleidsconclusie wel gepast is, of dat het juist beter zou werken om niet uit te gaan van het beleidsartikel, en meer in te zetten op een thematische, ad hoc werkwijze, bijvoorbeeld in de vorm van een monitor die artikel- of zelfs departement-overschrijdende ontwikkelingen in kaart brengt.

2. Verantwoording Ontkokerd

De vraag die we in dit memo willen adresseren is hoe te komen tot ontkokering van verantwoording binnen de rijksoverheid. De actuele verticale publieke verslaglegging schiet inhoudelijk in veel gevallen tekort (Dees, 2009). Tegelijkertijd bestaat vanuit horizontaal perspectief, dus ter aanvulling en versterking van de verticale verantwoording, wel degelijk het besef dat verschillende typen verantwoordingsinformatie naast elkaar dienen te bestaan om ze te kunnen duiden in hun publieke context. In hoeverre komen ze op een ‘zinnige, zuinige, en zorgvuldige’ manier (Algemene Rekenkamer, 2016a) bij elkaar, wanneer we kijken naar het Rijk? Hoe kunnen verschillende typen informatie op een samenhangende manier worden gecombineerd, en op wat voor manieren zou het inzicht in verschillende bestuurslagen kunnen worden verbeterd?

In dit memo wordt een antwoord gezocht op deze vragen. Dit doen we door eerst in te gaan op de ontwikkelingen in het denken over verantwoording, waarna vervolgens drie thema's worden behandeld: (1) geïntegreerde verslaggeving, (2) verslaggevingsconsolidatie, en (3) digitalisering. Het eerste thema heeft met name betrekking op het *inhoudelijk* bij elkaar brengen van verschillende typen verslaggeving. Het tweede en derde thema gaan meer over de *systematische* kant van verantwoording: hoe zorg je dat verschillende systemen leiden tot een duidelijk geaggregeerd beeld?

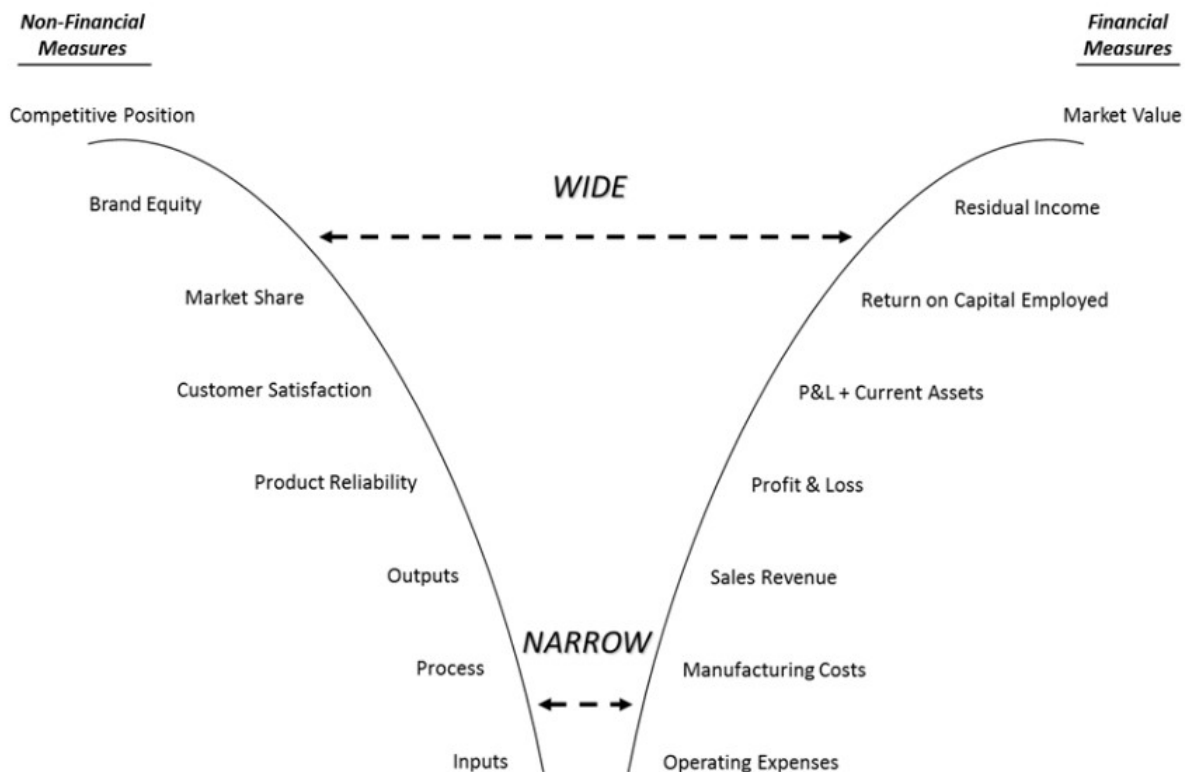
Om het antwoord zo tastbaar mogelijk te maken wordt gewerkt met een aantal concrete ‘inspiratiebronnen’: voorbeelden binnen de drie onderscheiden thema's die als inspiratie kunnen dienen bij de situatie binnen het Rijk.

2.1. Parallelle werelden: Geschiedenis van verschillende vormen van verslaggevingsinformatie

Hoe is in het verleden nagedacht over de manier waarop verantwoording is belegd, de vormgeving van verantwoordingsinformatie, en de verschillende typen verantwoordingsinformatie? In deze paragraaf worden enkele concepten uit de literatuur geïntroduceerd, die vervolgens verder zullen worden toegelicht aan de hand van de ontwikkelingen die het denken over verantwoording en verslaglegging in de publieke sector hebben door- gemaakt.

Een belangrijk begrip uit de literatuur is het *controllability*-principe (zie bijv. Antle en Demski, 1988; Modell, 1997): de notie dat managers geëvalueerd moeten worden op basis van wat ze beheersen. Controllability is een van de grondvesten van het zogeheten *responsibility accounting*, en is met name van belang voor de planning & control-cycli van sterk gedecentraliseerde organisaties. Het principe van controllability, dat dicht bij de geijkte *spans of control*-theorie van Simons (1993) ligt, is in de literatuur echter meermaals geproblematiseerd. Zo betoogden Epstein en Manzoni (1998) dat prestaties moeilijker te isoleren zijn wanneer subdivisies afhankelijk zijn van (het presteren van) elkaar onderlinge afhankelijkheid bemoeilijkt een *ex post*-evaluatie van de kosten en baten van hun activiteiten, omdat die bijvoorbeeld in verschillende administratieve eenheden kunnen worden geregistreerd (*Ibid.*).

Daarnaast benoemt Simons (2013) dat er een spanning bestaat tussen *span of control* en de *span of accountability*. Dit laatste omvat het bereik van afwegingen die inherent zijn aan de maatstaven waar een manager voor verantwoordelijk is. Een manier waarop met dit probleem wordt omgegaan is om de prestaties op een hoger, geaggregeerd niveau binnen de organisatie te meten. Wanneer het gaat om verantwoordelijkheidsvraagstukken leidt dit op zijn beurt echter tot ‘verwatering’ van de impact van individuele beslissingen binnen de organisatie, en daarmee ook de mate waarin op het geaggregeerde niveau kan worden beheerst. Figuur x toont een hiërarchie van de *span of accountability* voor financiële en niet-financiële maatstaven. Onderaan de trechter bevinden zich maatstaven zoals het personeelbestand en vaste lasten, waarbij maar een beperkte ruimte is voor afwegingen. Verantwoordelijke managers hebben relatief weinig vrijheidsgraden en om die reden ook een beperkte *span of accountability*. Daarentegen hebben maatstaven aan de bovenkant, zoals concurrentiepositie en marktwaarde, een bredere reikwijdte. Daarmee kan gezegd worden dat deze managers een wijde *span of accountability* hebben.



Figuur 8. *Span of accountability*: Bereik van afwegingen in prestatiemetingen (Simons, 2013).

Naast het spanningsveld tussen *accountability* en *controllability* is ook het vraagstuk van het voorkeurstype van verantwoordingsinformatie een terugkerend probleem. In de

private sector werd in de jaren '70 en '80 onvrede geuit over het stempel dat de traditionele, vaak primair financiële systemen van prestatiemeting drukten op algehele prestaties (Bourne *et al.*, 2000). Als tegenreactie werden diverse raamwerken van prestatiemeting ontwikkeld teneinde zowel financiële als niet-financiële maatstaven te kunnen meten.

Een belangrijke innovatie die hieraan tegemoet probeert te komen is de Balanced Scorecard (BSC) die Kaplan en Norton (1992) ontwikkelden. In de BSC zijn zo veel mogelijk aspecten van prestatiemeting ondergebracht in een stelsel bestaande uit vier dimensies: de *financiële* dimensie, de *klantgerichte* dimensie, de *interne procesgeoriënteerde* dimensie en de *innovatieve* dimensie. De integratie van die verschillende kanten van een organisatie kon ook vanuit de publieke sector op belangstelling rekenen (zie bijv. Kaplan, 2001). Publieke organisaties missen immers de 'simple elegance' (Forbes, 1998) van een financiële maatstaf zoals winstgevendheid of rendement voor aandeelhouders, die ondernemingen met een winstootmerk vaak wel hebben.

De meerwaarde van het werken met een BSC binnen de private sector was dat het beter mogelijk was om de kortere en langere termijn te integreren binnen één samenhangend verslag. Een bekend voorbeeld van een graadmeter die korte en lange termijn met elkaar verbindt is klanttevredenheid, waarbij de positieve gevolgen op de kortere termijn niet direct zichtbaar zou zijn, maar die op langere termijn wel tot verbetering leiden, zoals in de vorm van een hogere omzet (Bryant *et al.*, 2004; Groot, 2003; Hoque, 2014).

Verwant aan het idee van de BSC zijn de EFQM- en INK-modellen (Nabitz *et al.*, 2000). Het eerstgenoemde model werd in de jaren tachtig ontwikkeld door de European Foundation for Quality Management (EFQM), waarbij een onderscheid werd gemaakt tussen vier resultaatgebieden en vijf voorwaardenscheppende organisatiegebieden. Net als bij de BSC bestaan er bovendien wederwaardige afhankelijkheden binnen het model: een goede organisatie is een randvoorwaarde voor goede resultaten, en vice versa. In 1994 introduceerde het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK) een afgeleide hiervan, specifiek geënt op de context van non-profitorganisaties. Het INK-model sluit aan bij het zogenoemde kwaliteitsdenken (Nabitz *et al.*, 2000): kwaliteit is geen vaststaand gegeven, maar een continu proces van leren en verbeteren. Het vermeende verschil met voorheen is dat in de 'klassieke' benadering de nadruk ligt op het sanctioneren van fouten, terwijl het kwaliteitsdenken juist de leercomponent naar de voorgrond brengt.

Veel van de geijkte concepten uit de wetenschappelijke literatuur zijn ontleend aan empirische vraagstukken die met name in de private sector spelen. Hoe vinden die concepten hun weerslag binnen de publieke sector?

Het New Public Management (NPM)-paradigma maakte dat het verslaggevingsdenken vanuit de private sector zijn weg vond naar de publieke sector. In de literatuur is een aantal duidelijke accentverschuivingen waar te nemen, als het gaat om het denken over de verhoudingen tussen rechtmatigheid, doelmatigheid, en doeltreffendheid. Onder invloed van het NPM-paradigma veranderde de definitie van de burger in de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw van 'de kiezer' of 'de belastingbetaler' met rechten en plichten in

‘de klant’ of ‘de consument’, die vrij was om de dienstverlening te kiezen die bij zijn voorkeuren paste (Alford, 2002; Lowery, 1998). Het opkomende consumentisme was vaak de assumptie onder hervormingsprogramma’s die deregulering in de publieke sector tot doel hadden, om publieke prestaties te kunnen verbeteren (Hood, 1991; 1995).

In toenemende mate werden daartoe agentschappen gesticht, die onder de voorwaarden van de markt met elkaar en met externe partijen contracten aangingen (Hood, 1995; Le Grand, 2007; en Peters en Pierre, 1998). Die competitieve omgeving bracht echter ook een principaal-agentprobleem met zich mee: aangezien de markt een zekere afstand had tot de opdrachtgever, in de vorm van de overheid, droeg de nieuw ontstane verhouding het risico in zich dat de werkzaamheden van de externe partijen (de agent) niet in lijn zouden liggen met de intenties van de overheid (de principaal).

Die nieuwe gezagsverhoudingen kwamen tot uiting in beheersingspraktijken die sterk gericht waren op financiële, output-gecentreerde verantwoording – in tegenstelling tot de vermeend ‘klassieke’ verantwoordingspraxis die zich meer op input en op interne processen had gericht (Brignall en Modell, 2000; Hood, 1991, 1995; Norman en Gregory, 2003). Terwijl vanuit rechtmatig oogpunt het nauwkeurig monitoren van bedrijfsprocessen een basisvereiste was om de naleving van organisaties van regels en voorschriften te waarborgen, deden outputindicatoren hun intrede om de doelmatigheid van de organisatie – gedefinieerd als het verband tussen de outputs en de inputs – op een ‘fact-based’ manier te kunnen beoordelen (Hood, 1995).

Rond de eeuwwisseling werd de term New Public Governance (NPG) geïntroduceerd. Deze stroming was gericht op het treffen van netwerkkarrangementen. De nadruk kwam sterker te liggen op het aspect van de *samenwerking* dan op het concurrerende vermogen van organisaties (Dunleavy *et al.*, 2005; Entwistle en Martin, 2005; Newman, 2001; Osborne, 2006). Het idee van concurrentievermogen en keuzes voor de klant raakte op de achtergrond (Heinrich, 2002; Norman en Gregory, 2003; Osborne, 2006), en in publieke verantwoording zou de nadruk meer komen te liggen op de gemeenschappelijke *outcome* dan op doelmatigheid (McGuire, 2001). De moeilijkheden bij het identificeren van objectieve outcome-indicatoren bleven bestaan, net als de druk om te laten zien op wat voor manier publieke organisaties tegemoetkomen aan de behoeften en voorkeuren van burgers.

Wendbaarheid van de publieke sector is ook een kernbegrip binnen de stroming van het Digital-Era Governance (Dunleavy *et al.*, 2005), die benadrukt dat ook de snelle digitalisering een wissel trekt op de manier waarop de publieke sector is vormgegeven. Belangrijk hierbij is ook het idee van *re-integratie*: het opnieuw verbinden en integreren van onderdelen van de overheid, waar de uitbestedingen onder NPM voor versplintering hadden gezorgd. ‘Re-integratie’ wordt hierbij niet bedoeld in de zin van (her)inbesteding, maar in de zin van interoperabiliteit: de mogelijkheid om verschillende systemen, die onder NPM wellicht bij verschillende partijen waren ondergebracht, opnieuw met elkaar te verbinden en beter op elkaar aan te laten sluiten met behulp van geavanceerde ICT-toepassingen. Ook zouden hier elementen in zitten om ‘ontbureaucratisering’ (Kernaghan, 2000) te stimuleren, door de interactie tussen overheid en derden zo veel

mogelijk te ontdoen van procedurele hordes, en de focus op automatisering van processen waar voorheen veel handmatige handelingen voor nodig waren (Dunleavy *et al.*, 2005)

Een andere term die opkomt als reactie op de onvrede over de NPM-doctrine is het begrip Public Value, of publieke waarde. Mark Moore (1995) betoogde al vroeg dat publieke waarde kan worden gecreëerd als bestuurders in staat zijn om een inhoudelijk oordeel over wat doeltreffend zou zijn kunnen integreren met een diagnose van de politieke verwachtingen. Langs die weg zou de burger *value for money* – de synthese van effectiviteit en efficiëntie – kunnen krijgen. Colin Talbot (2011) probeerde de ontwikkeling van publieke waarde te verenigen met de principes van de BSC voor de publieke sector. Om publieke waarde te kunnen operationaliseren werkte hij een aantal van de uitgangspunten van publieke waarde verder uit tot een BSC voor de publieke sector.²¹ In de vorm van de BSC werd het begrip publieke waarde een handvat om verder na te denken over een zinvolle integratie van de verschillende kanten van verantwoording: hoe kom je tot een oordeel waarbij je evenveel recht doet aan de verschillende onderdelen van verantwoording?

Ook het kwaliteitsdenken en het INK-model tonen verwantschap met het gedachtegoed van de publieke waarde (Nabitz *et al.*, 2000). Eén van de onderdelen van het model is bijvoorbeeld de ‘kwaliteitscirkel’: twee in elkaar grijpende cycli die tevens samenhangen met de overkoepelende organisatiestrategie, waarin actoren zich over twee vragen dienen te ontfemen: (1) doen wij de juiste dingen, en (2) doen wij de juiste dingen goed?

Het huidige tijdperk wordt gekenschetst als het post-NPM-tijdperk (zie bijv. Hyndman en Liguori, 2016; Pollitt, 2016). NPM blijft in het licht van de bestuurskundige geschiedenis de meest duidelijke doctrine, waarna een aantal verschillende begrippen zich aandienen, maar die ieder op hun beurt een reactie vormden op NPM, en waarvan geen paradigma de overhand nam. Een kenmerk van het post-NPM-tijdperk is dat het *cumulatief* is opgebouwd: nieuwe initiatieven zorgen niet voor een uitsluiting van de eerdere doctrine, maar de kenmerken uit de verschillende paradigma’s blijven naast elkaar voortbestaan, of vullen elkaar aan in nieuwe, hybride vormen.

2.1.1. Nederlandse context

Hoe zijn de ontwikkelingen die in de wetenschappelijke literatuur zijn beschreven terug te herkennen in de context van de Nederlandse rijksoverheid? Nederland wordt internationaal over het algemeen beschouwd als een land dat geen extreme positie inneemt (Budding *et al.*, 2019). Enerzijds behoort het niet tot de internationale ‘voorhoede’ waar het gaat om de adaptatie van NPM-gedreven hervormingen zoals Nieuw-Zeeland, anderzijds kregen internationale ontwikkelingen die met dit managementparadigma samenhangen wel degelijk voet aan de grond.

²¹ Zie voor een uitgebreidere behandeling van Talbots *public sector balanced scorecard* ook memo 1 van de rapportage Innovatie in Publieke Verantwoording 2017.

Wanneer binnen de rijksoverheid wordt gesproken over de koppeling tussen beleid en resultaat, en de operationalisering hiervan, dan wordt dit *beleidstheorie* genoemd. Beleidstheorie wordt door Steunenberg (2018) gedefinieerd als ‘een set van veronderstellingen over wat de oorzaken van het probleem zijn, zodat het daarmee duidelijk wordt hoe, in termen van oorzaak en gevolg, een vermindering van dit probleem kan worden gerealiseerd’ (*Ibid.*). Een vereiste voor een goede beleidstheorie is dat er een expliciete doelstelling is geformuleerd, die de basis vormt voor het maken van deze analyses. Op zijn beurt levert dit een criterium op over hoe beleid kan worden beoordeeld. Tegelijkertijd kan beleidstheorie niet op zichzelf staan, en moet een solide en betrouwbare (financiële) basis bestaan waarop een *service story* wordt gebouwd. In de jaren ‘80 en ‘90 sluit Nederland zich aan bij de internationale NPM-doctrine, onder meer in de vorm van de operatie Comptabel Bestel, en met een duidelijke verschuiving van de focus op betaalbaarheid en beheersbaarheid van overheidsuitgaven naar doelmatigheid en doeltreffendheid (Groot en Budding, 2008). Ook werden net als in veel andere landen meer en meer overheidsdiensten uitbesteed.

In 1998 werd de rijksdienst uitgebreid geëvalueerd, waarbij het groeiende belang van niet-financiële beleidsinformatie werd onderkend, en de kwaliteitseisen die daaraan gesteld worden. Niet lang daarna, in 1999, wordt de kabinetsnota ‘Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording’ (VBTB) gepubliceerd, met voorstellen om te komen tot een beter inzicht in de koppeling tussen beleid, prestaties en middelen; en de relatie tussen de begroting en de verantwoording. Daarbij wordt financiële informatie aan beleidsinformatie en niet-financiële informatie verbonden. Een van de prioriteiten van de VBTB-hervorming was om in toenemende mate gebruik te maken van prestatie-indicatoren en beleidsdoelstellingen in de begrotings- en verantwoordingsstukken, om de bijbehorende drie W-vragen te kunnen beantwoorden: (1) wat willen we bereiken, (2) wat gaan we daarvoor doen, en (3) wat gaat dat kosten. Door het gebruik van systematische evaluaties, prestatie-indicatoren, informatie over het bereik van doelen en toelichtingen, werd ‘bewijsmateriaal’ (Van der Knaap, 2006) vervaardigd, om de rijksoverheid verantwoording te kunnen laten afleggen.

Een ander element was de overgang van een traditionele *line-item*-begroting naar een programmabegroting, waarin middelen op basis van algemene beleidsdoelstellingen geautoriseerd werden. In de praktijk losten de hervormingen slechts gedeeltelijk de verwachtingen in. Er was weinig bewijs dat de nieuwe indeling tot grootschalige her-allocaties van uitgaven leidde – terwijl de informatiewaarde van de begrotingen en de administratieve lasten voor departementen een discussiepunt bleef, en ook het verwachte inzicht in de effectiviteit van overheidsuitgaven bleef grotendeels uit (De Jong, Van Beek, en Posthumus, 2013).

Met de geconstateerde tekortkomingen aan VBTB in het achterhoofd werd de nieuwe systematiek van Verantwoord Begroten (VB) ontwikkeld; vanaf 2013 is VB in gebruik. Verantwoord Begroten houdt vast aan een programmabegroting, maar probeert andere accenten te leggen met betrekking tot financiële en beleidsinformatie. Daarnaast wordt meer uitgegaan van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de minister. Dit zou moeten resulteren in een duidelijker inzicht in de beleidsinzet van de minister, wat

op zijn beurt leidt tot heldere beleidsverantwoording. In zekere zin kon het ook worden gezien als een poging tot het gelijktrekken van de *span of control* van het Rijk met de *span of accountability* (Simons, 2013). De begroting werd daarmee ook in eerste plaats een financieel document (De Jong, Van Beek, en Posthumus, 2013). De methodiek van Verantwoord Begroten zal later in 2019 worden geëvalueerd.

Ook vanuit de Tweede Kamer werden diverse initiatieven opgezet om periodiek aanvullende informatie te verkrijgen over maatschappelijke effecten. Voorbeelden hiervan zijn de VWS-monitor en de Monitor Brede Welvaart. Een ander voorbeeld van de aandacht vanuit de Kamer voor de koppeling tussen financiële middelen, beleidsdoelstellingen, en prestaties is de Handreiking controle begroting en verantwoording van Duisenberg en Van Meenen (2014). Bovendien is het formele instrumentarium verder aangevuld met een recente wijziging van de Comptabiliteitswet. In artikel 3.1 is opgenomen dat voorstellen, voornemens en toezeggingen een toelichting dienen te bevatten waarin wordt ingegaan op:

1. De doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid die worden nagestreefd;
2. De beleidsinstrumenten die worden ingezet;
3. De financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren.

De door het ministerie van Financiën geïnitieerde operatie Inzicht in Kwaliteit kan ook in dit licht worden gezien. De operatie, die voortkomt uit het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte (2016), heeft tot doel om de maatschappelijke toegevoegde waarde van publiek geld te vergroten door meer inzicht in de impact van beleid te krijgen en daar naar te handelen. Volgens de Minister van Financiën (2018) is het doel van de operatie tweeledig. Ten eerste is ze gericht op concrete activiteiten per departement, met het oog op het vergroten van de *maatschappelijke toegevoegde waarde* van specifiek beleid. Daarnaast dient ze overkoepelende verbeteringen in de beleids- en evaluatiecyclus te identificeren en te realiseren (*Ibid.*).²²

Het toenemende belang van beleidscontrol is een andere noemenswaardige ontwikkeling in de rijkscontext. Beleidscontrol behelst dat het management wordt geadviseerd bij de vertaling van politieke prioriteiten in meetbare beleidsplannen. Ook Dit moet gebeuren op basis van een aantal aspecten:

1. Doeltreffendheid, doelmatigheid, financiële en organisatorische inpasbaarheid (interne kwaliteitsmaatstaven),
2. Maatschappelijke aanvaardbaarheid, gepastheid en rechtmatigheid (externe kwaliteitsmaatstaven), en

²² De ontwikkeling van de operatie Inzicht in Kwaliteit is op het moment van schrijven nog in productie. Om die reden wordt niet verder ingegaan op de uitwerking van de aan de operatie toegeschreven doelstellingen.

3. Het monitoren van de voortgang en verantwoorden van de realisatie van de beleidsdoelen (Algemene Rekenkamer, 2014; Fitz Verploegh, 2018; Klein Haarhus, 2016)

Het definiëren en meten van beoogde en gerealiseerde beleidsdoelen is een zoektocht gebleken. Er wordt continu gezocht naar een koppeling tussen beleid en middelen, financiële en niet-financiële informatie, verantwoording en verantwoordelijkheid. Met Verantwoord Begroten wordt het uitgangspunt van *controllability* onderstreept, maar hiermee is het laatste woord over de vormgeving van verantwoording bij de rijksoverheid nog niet gezegd.

2.2. Verantwoording ontokerd

Op wat voor manier kan het versplinterde veld van verantwoording worden ontdaan van hun koker? Hoe kunnen der verschillende vormen van verslaggeving beter bij elkaar worden gebracht? Voor dit onderdeel van het memo is gekozen voor drie thema's: (1) geïntegreerde verslaggeving, (2) verslaggevingsconsolidatie, en (3) digitalisering. Het eerste thema heeft met name betrekking op het *inhoudelijk* bij elkaar brengen van verschillende typen verslaggeving. Het tweede en derde deel gaan meer over de *systematische* kant van verantwoording: hoe zorg je dat verschillende systemen leiden tot een duidelijk geaggregeerd beeld?

2.2.1. Geïntegreerde verslaggeving²³

Zoals hiervoor besproken is buiten de rijksoverheid ook een zoektocht zichtbaar naar een adequate manier van het bij elkaar brengen van verschillende vormen van verslaggeving. Een ontwikkeling op het gebied van externe verslaggeving die – met name in de private en semipublieke sector – in de voorbije tien jaar op groeiende belangstelling kon rekenen is geïntegreerde verslaggeving of Integrated Reporting (IR). Hoewel in het verleden vaker is geëxperimenteerd met de koppeling van financiële en niet-financiële informatie, en gezocht is naar een logische samenhang tussen verschillende typen verslaggeving, is het samenbrengen onder één noemer van die verslaggeving een relatief nieuw interessegebied in de literatuur (Abeysekera, 2013). In zekere zin kan IR worden gezien als een extensie van het denken dat de Balanced Scorecard (BSC) in zich droeg. Ook de BSC was erop gericht om te komen tot een zinvolle integratie van verschillende vormen van informatie om een beeld te krijgen van een organisatie.

Waar komt de interesse voor IR vandaan? De zoektocht naar betekenisvolle verslaggeving van niet-financiële informatie kent een lange traditie, zowel in de publieke als in de private sector (Guthrie en Parker 1989; Gray 2001; Adams 2004). Dit komt voort uit het ervaren gebrek van zuiver financiële verslaggeving: die is niet in staat om een volledig beeld te geven van de prestaties van organisaties – vooral met het oog op ontwikkelingen op de langere termijn werd dit ondervonden (zie bijv. AICPA, 1994; ICAEW, 2003). Een van de verslaggevingsvormen die probeerde om tegemoet te komen aan het ervaren kwam op in de jaren '60, onder de noemer van *Corporate Social Responsibility*: het maatschappelijk jaarverslag, of maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) zoals

²³ De auteurs bedanken Brigitte de Graaff voor haar suggesties en aanvullingen bij deze paragraaf.

het in Nederland vaak wordt aangeduid. Vaak was het een los onderdeel of een appendix van het (financiële) jaarverslag, maar in de loop der tijd zijn dergelijke vormen van verslaggeving op zichzelf staande producten geworden. De afgelopen twintig jaar wordt daarnaast in toenemende mate zowel vanuit de praktijk als vanuit de wetenschap geconstateerd dat het aantal *stand-alone* rapportages enorm is toegenomen (zie bijv. Carrels *et al.*, 2013; PwC, 2014, 2015).

Bij duurzaamheidsverslaggeving of MVO wordt gebruik gemaakt van het in de managementliteratuur vaker gemaakte onderscheid tussen *inside-out* en *outside-in* bij organisaties. *Inside-out* omvat in deze context de overtuiging dat de innerlijke capaciteit van een organisatie zal leiden tot een positief resultaat. *Outside-in* daarentegen gaat om het creëren van meerwaarde door juist belanghebbenden van buiten de organisatie zo goed mogelijk te bedienen (Schaltegger en Wagner, 2006; Burritt en Schaltegger, 2010). De synthese van deze twee benaderingen kent op zijn beurt veel overeenkomsten met de rechtse, externe velden die onderdeel vormen van het INK-model, en de manier waarop die als input dienen in de verbetercyclus van een organisatie.

De *inside-out*benadering wordt verkozen wanneer informatie nodig is ter ondersteuning van duurzaamheidsbeslissingen. In deze benadering kan MVO een verzameling hulpmiddelen omvatten die systematische, effectieve, en tijdgebonden informatie oplevert, passend binnen het raamwerk van een door het management uitgezette duurzaamheidsstrategie. Interessant hierbij is dat *inside-out* bij duurzaamheidsverslaggeving ook een manier is om een ‘vrijwillige’ ondernemingsactiviteit te verrichten, om te voorkomen dat er wetgeving op een bepaald verslaggevingsterrein komt van overheidswege (Kolk, 2004). De *outside-in*benadering kan daarentegen onderwerpen omvatten zoals de stakeholderdialoog, verslaggeving en communicatie met belanghebbende partijen, naast activiteiten om te voldoen aan de informatiebehoeften en –verwachtingen van externe partijen. Bij *outside-in* kunnen belangengroepen van verslaggevingsstandaarden richtlijnen bieden ter ondersteuning van de voorbereiding van de verslaggeving (Bebbington en Larrinaga-Gonzales, 2008; Higgins *et al.*, 2015; Guthrie *et al.*, 2017). Het Global Reporting Initiative (GRI) is, een van de bekendste organisaties, die sinds 2000 standaarden voor duurzaamheidsverslaggeving ontwikkelt.

Het onderscheid tussen *inside-out* en *outside-in* bij duurzaamheidsverslaggeving, en de dynamiek daartussen, klinkt door in de geschiedenis van het maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) (Kolk, 2004): waar *inside-out* vooral een bottom-upproces is, waarbij de organisatie zich genooddaakt voelt om op enigerlei wijze inzage te geven over de maatschappelijke kosten en baten, kan *outside-in* juist andersom werken: belanghebbenden kunnen een bepaald soort inzage vragen van een organisatie, al dan niet met behulp van bestaande verslaggevingsstandaarden.

De academische literatuur laat zien dat transparantie in dit type verslaggeving over het algemeen positieve gevolgen heeft. Zo kunnen, in de private context, bedrijven baat hebben bij het meten, beheren, en bekendmaken van hun uitstoot van broeikasgassen: proactieve, klimaatgerelateerde metingen en systematische ontsluiting hiervan kan, net

als de ontwikkeling van klimaatvriendelijke producten, positief afstralen op het bedrijfsimago (Sullivan en Gouldson, 2012). Een andere redenering is dat transparantie over bijvoorbeeld uitstoot kan bijdragen aan de reductie van diezelfde uitstoot: het vraagt immers om structurelere monitoring van grondstoffenbeheer (Matisoff, 2012).

Ook in de publieke sector is er veel aandacht voor duurzaamheidsverslaggeving. De groeiende bestuurlijke gevoeligheid voor economische, sociale, en milieueffecten heeft in veel landen geleid tot een keur aan zogeheten *impact assessments* (Marchand en Brunet, 2017). Deze effectmetingen zijn in de loop der tijd soms wettelijk verplicht. Zo zijn de 'environmental impact assessment', de 'equality impact assessment', de 'health impact assessment' of de 'social impact assessment' op centraal niveau in diverse landen geïstitutionaliseerd. Wanneer de effectmetingen wettelijk zijn vastgesteld, dan vergen ze vaak een aanzienlijke hoeveelheid tijd en middelen van de organisatie (Shapiro en Morall, 2016). Morrison-Saunders *et al.* (2014) stellen dat die vermeerdering van effectmetingen afzonderlijke silo's creëert, met ieder een eigen expertise en sub-discipline. Dat gebrek aan onderlinge afstemming kan op zijn beurt leiden tot isolationisme, een gebrek aan overzicht, en een toegenomen risico op 'dubbel werk' (*Ibid.*).

Meermaals is daarom gepleit voor de integratie van die verschillende vormen van duurzaamheidsverslaggeving. Daartoe werd in verschillende landen een *Integrated Impact Assessment* (IIA) ontwikkeld (Marchand en Brunet, 2017). Het concept van *duurzame ontwikkeling*, met speerpunten op het terrein van economie, maatschappij en milieu, vormde hierbij vaak het 'bindmiddel' (zie bijv. Bäcklund, 2009; OECD, 2010). De directe invloed die een IIA uitoefent op beleidsvorming is moeilijk na te gaan (Dunlop, 2014), zoals ook het geval is bij de effecten van duurzaamheidsverslaggeving in de private sector. Net als daar is echter in het verleden wel geconstateerd dat deze evaluatiemethode ook indirecte positieve effecten heeft gehad op publieke organisaties: toegenomen communicatie en samenwerking tussen organisaties, meer dialoog tussen ambtenaren en belanghebbenden, en een transparantere besluitvorming (Bäcklund, 2009; Hertin *et al.*, 2009).

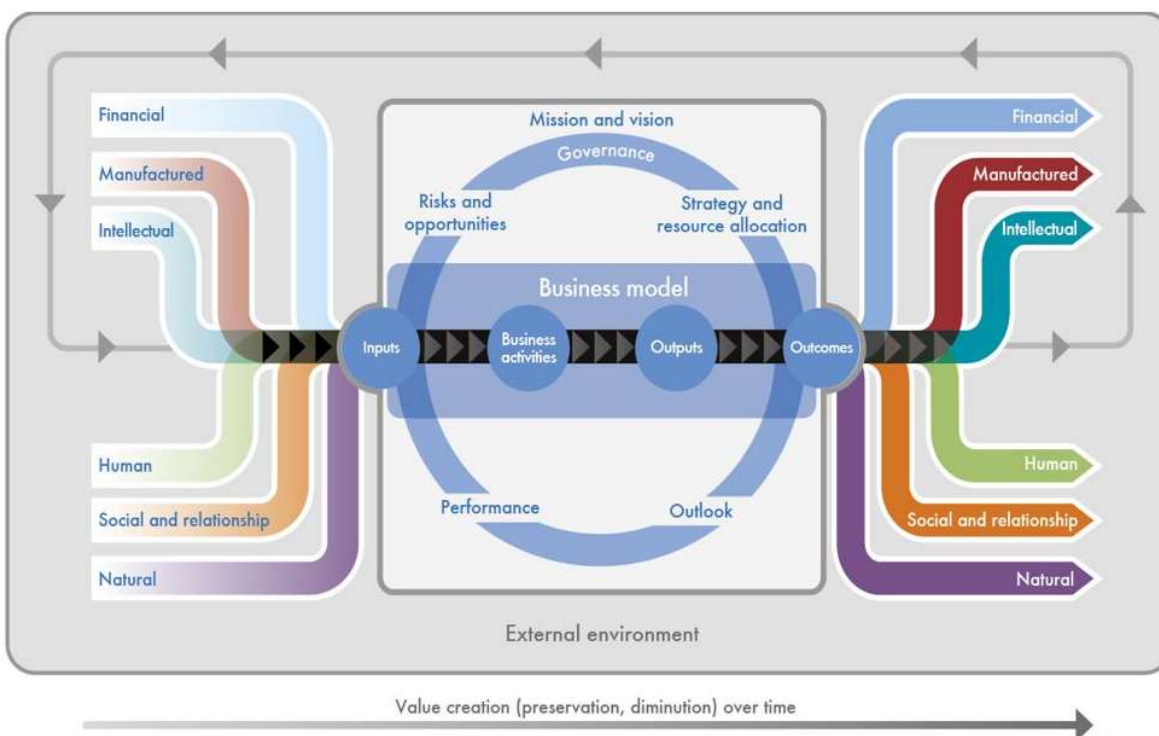
2.2.1.1. *Integrated Reporting*

Dit is de achtergrond waartegen het concept van geïntegreerde verslaggeving is ontstaan: de behoefte om verschillende vormen van verslaggeving met elkaar te integreren. Vooreerst dient hierbij gezegd te worden dat geïntegreerde verslaggeving weliswaar voortkomt vanuit de hoek van de duurzaamheidsverslaggeving, maar dat het nadrukkelijk breder moet worden gezien dan uitsluitend het duurzaamheidsoogpunt: geïntegreerde verslaggeving beoogt *alle* bestaande vormen van verslaggevingen te vatten in één samenhangend geheel.

Vanaf 2010 wordt het concept van Integrated Reporting (IR) door het Britse International Integrated Reporting Council (IIRC) ontwikkeld. Het IIRC (2013) omschrijft het geïntegreerde verslag als een beknopte communicatie over hoe strategie, governance, prestaties en vooruitzichten van een organisatie leiden tot waardecreatie op de korte, middellange, en lange termijn, binnen de context van haar externe omgeving. Vaak

hebben de ondernemingen het IIRC-Framework, dat de richtlijnen bevat voor het opstellen van een geïntegreerd verslag, in combinatie met andere kaderregelingen zoals die van het GRI toegepast.

Een van de kernwaarden van het IIRC-Framework is dat het verschillende vormen van kapitaal bij elkaar brengt: (1) *Financial Capital*, (2) *Manufactured Capital*, (3) *Intellectual Capital*, (4) *Human Capital*, (5) *Social and Relationship Capital*, en (6) *Natural Capital*. Deze *Six Capitals* vormen gezamenlijk de 'waardeobjecten' die worden beïnvloed of getransformeerd door de activiteiten en de output van een organisatie (zie ook figuur 9).



Figuur 9. Integrated Reporting: Model van waardecreatie aan de hand van de Six Capitals (IIRC, 2011).

IR kent een aantal centrale aspecten (IIRC, 2011):

1. Het brengt de materiële informatie over strategie, bestuur, prestaties en vooruitzichten van een organisatie samen.
2. Het weerspiegelt de commerciële, sociale, en milieucontext waarbinnen de organisatie opereert.
3. Het biedt een beknopte weergave over hoe een organisatie haar 'rentmeester-schap' vormgeeft, en laat zien hoe het waarde creëert.
4. Het combineert het merendeel van de materiële elementen die op dit moment afzonderlijk worden gerapporteerd (bijv. financieel, managementrapportage, governance en beloningen, duurzaamheid), en probeert hun samenhang aan te tonen.

5. Het legt uit hoe die verschillende materiële elementen van invloed zijn op het vermogen van een organisatie om waarde te creëren en te behouden, op de korte, middellange en lange termijn.

Een ander belangrijk begrip hierbij is *Integrated Thinking*. Dit wordt door de IIRC (2016) vrijwel altijd gekoppeld aan waardecreatie op de lange termijn. Het veronderstelt een actieve afweging door een organisatie van de relaties tussen de verschillende operationele en functionele eenheden en de *capitals* die zich binnen de invloedssfeer van de organisatie bevinden.

Binnen de wetenschappelijke literatuur bestond aanvankelijk discussie over de exacte plek van IR: is het nu een geëvolueerde vorm van het jaarverslag, of is het een nieuwe vorm van duurzaamheidsverslaggeving? Fasan (2013) biedt een raamwerk, waarin de plek van geïntegreerde verslaggeving ten opzichte van de andere vormen van externe verslaggeving duidelijk wordt weergegeven (zie tabel 9).

Tabel 9. Vergelijking van de aspecten van verschillende vormen van corporate reporting (ontleend aan Fasan, 2013)

	Jaarverslag	Corporate Governance-verslag	MVO-verslag	Intellectual Capital-verslag	Geïntegreerde verslaggeving
Primaire doelgroep	Specifieke belanghebbers (aandeelhouders en investeerders)	Specifieke stakeholders (aandeelhouders en investeerders)	Specifieke stakeholders (sociaal en ecologisch perspectief)	Diverse stakeholders	Vooraf investeerders, maar ook andere stakeholders
Verplicht of vrijwillig	Verplicht	Verplicht	Vrijwillig (enkele uitzonderingen)	Vrijwillig (enkele uitzonderingen)	Vrijwillig
Regels of richtlijnen	(Inter-)nationale wetgeving en accountingstandaarden (GAAP of IAS/IFRS)	(Inter-)nationale codes	GRI Global reporting initiative of andere (inter-)nationale richtlijnen (bijv. OECD)	Diverse richtlijnen wereldwijd	IIRC-framework
Inhoud	Prestaties en overzicht van de organisatie	Overzicht en governance van de organisatie	In potentie alle inhoudelijke elementen samenhangend met het sociale en ecologische perspectief	Intellectual capital	In potentie alle inhoudelijke elementen samenhangend met de zes vormen van kapitaal
Vergelijkbaarheid	Hoog	Gemiddeld	Gemiddeld	Laag	Laag
Tijdshorizon	Verleden en heden (toekomst beperkt)	Verleden en heden	Verleden, heden, en toekomst	Verleden, heden, en toekomst	Verleden, heden, en toekomst
Betrouwbaarheidsniveau	Hoog	Hoog	Laag	Laag	Laag

IR is hoofdzakelijk gericht op het informeren van geldschieters, hoewel het IIRC-framework wel expliciet aangeeft dat ook andere stakeholders relevante informatie kunnen vinden in een geïntegreerd verslag. Daarnaast kent IR een principegedreven benadering. Dit zorgt ervoor dat de vergelijkbaarheid tussen verschillende geïntegreerde rapportages laag is, maar dat het wel mogelijkheden voor maatwerk en organisatie-specifieke accenten biedt.

De betrouwbaarheid van informatie kan gewaarborgd worden door deze te laten beoordelen of controleren. Het betrouwbaarheidsniveau van IR is in dit opzicht – net als overigens het MVO-verslag – laag. Dit wordt met name veroorzaakt door de aard van niet-financiële informatie. Bovendien stimuleert het IIRC-framework organisaties om informatie in een narratieve vorm te ontsluiten; ook dit aspect heeft invloed op de betrouwbaarheid, wanneer dit wordt afgezet tegen het betrouwbaarheidsniveau van financiële informatie.

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) (2016) verrichte onderzoek onder Nederlandse organisaties die gebruik maken van het IIRC-framework. Hierin werd het beeld bevestigd dat het betrouwbaarheidsniveau vaak laag was, en dat maar zeer weinig bedrijven over een accountantsoordeel beschikten dat betrekking had op de niet-financiële informatie. Sommige respondenten in het AFM-onderzoek gaven aan dat ze de niet-financiële informatie niet hadden laten controleren, omdat stakeholders hier amper op aandrongen. Anderen noemden het kostenaspect als reden, alsmede de slechte controleerbaarheid van niet-financiële informatie, en het gebrek aan een adequaat intern beheersingsmodel voor niet-financiële informatie.²⁴

Een centraal begrip binnen IR is materialiteit. De interpretatie van materialiteit kan per type verslaggeving verschillen, gezien de doelgroep, de organisatiedoelstellingen en de reikwijdte. Bij IR wordt iets als materieel beschouwd op het moment dat het invloed heeft op de waardecreatie van een organisatie. De afbakening van die materialiteit is altijd contextgebonden en hangt af van het type werkzaamheden en het speelveld waarbinnen de organisatie actief is. De nadruk op materialiteit kan ervoor zorgen dat het gesprek zich beperkt tot de meest kernachtige vraagstukken waarbij de organisatie is betrokken (IFAC, 2015). Een manier om uitwerking te geven aan die materialiteit is de materialiteitsmatrix, die bij de voorbeelden in de hierna volgende paragrafen nog uitgebreider zal worden toegelicht

Niet alle wetenschappelijke literatuur is even lovend over IR. Sommige kritische wetenschappers betoogden dat de nadruk op collectieve waardecreatie bij IR leidt tot een verlies van de focus op feitelijke duurzaamheid. Net zoals het geval was bij de BSC zou de nadruk in geïntegreerde verslaggeving sterk blijven liggen op de financiële kant (bijv.

²⁴ De AFM benoemde in dit perspectief dat het verschaffen van een bepaalde mate van zekerheid over niet-financiële informatie een aantal vragen oproept, zoals: welke behoefte hebben gebruikers aan welke mate van zekerheid? Ook rees de vraag of partijen wel in staat zijn de gevraagde mate van zekerheid te verschaffen. Tot slot stellen ze de vraag accountants deze zekerheid normaliter zouden moeten geven, of dat andere partijen dit ook zouden kunnen doen.

Brown en Dillard, 2013; Adams, 2015; Flower, 2015). Daarbij zou onder meer de invloed van grote accountantskantoren resulteren in de nadruk op financiële informatie in de definities van 'waarde' (Brown en Dillard, 2013; Cheng *et al.*, 2014; Stubbs en Higgins, 2014). Er wordt in de meest kritische gevallen (Bebbington *et al.*, 2009; Vinnari en Laine, 2013; Stubbs en Higgins, 2014) gesproken het risico dat IR in zich draagt om reputatiemanagement te faciliteren. Dit sluit enigszins aan bij de AFM-bevindingen met betrekking tot het betrouwbaarheidsniveau van IR, en de algemene problematiek van niet-financiële informatie.

Verder voorzien Cohen en Karatzimas (2015) dat geïntegreerde verslaggeving uiteindelijk vooral uitmondt in een grote hoeveelheid tekst. De informatie, in de vorm van de eerdergenoemde *Six Capitals*, draagt weliswaar bij aan het weergeven van een volledig beeld, maar resulteert – ondanks dat het IIRC-framework expliciet de *beknoptheid* voorschrijft van het geïntegreerde verslag – in de praktijk vrijwel altijd tot een omvangrijk verslag. Hoewel de IIRC van mening is dat geïntegreerde rapportages 'beknopt' moeten zijn, zien zij die beknoptheid niet terugkomen. Om die reden pleiten zij ervoor om naast IR ook een vorm van een publieksverslag aan te bieden, waarin goed leesbare basisinformatie wordt aangeboden.

Tegelijkertijd wordt ook weerwoord geboden (bijv. McNally en Maroun, 2018), waarbij vaak het culturele aspect wordt benadrukt. Dit zal op het moment dat IR geborgd is binnen de organisatie een groter positief effect hebben op de ervaren transparantie van verslaggeving. Voorts wordt in casestudieonderzoek bevonden dat organisaties, zelfs wanneer verslaggevingsvoorbereiders misschien kritisch zijn, ze wel de meerwaarde zien van IR, in die zin dat het bijdraagt aan een werkbare, geïntegreerde definitie van 'waarde' (zie bijv. Montecalvo, Farneti, en De Villiers, 2018).

EU-richtlijn inzake niet-financiële rapportage

Ook op Europees niveau is er beweging in het denken over verslaggeving. Zo is de EU-richtlijn 2014/95 'betreffende de bekendmaking van niet-financiële informatie en informatie inzake diversiteit door bepaalde grote ondernemingen en groepen' in 2014 in werking getreden. Volgens deze richtlijn dienen 'organisaties van openbaar belang met meer dan 500 werknemers' hun niet-financiële informatie te ontsluiten in hun jaarverslaggeving.

Het doel van deze richtlijn is om organisaties te helpen bij het vervaardigen en ontsluiten van 'kwalitatief hoogstaande, relevante, nuttige, consistente en meer vergelijkbare niet-financiële informatie'. Dit moet gebeuren op een manier die 'veerkrachtige en duurzame groei en werkgelegenheid bevordert en voor transparantie voor stakeholders zorgt' (Europese Commissie, 2017). Een recent richtsnoer dat bedoeld is om organisaties te helpen bij het doorvertalen van de richtlijn benoemt een aantal sleutelbeginselen bij de implementatie van de richtlijn (*Ibid.*):

1. Eerlijk, evenwichtig en begrijpelijk
2. Veelomvattend maar bondig

3. Strategisch en prospectief
4. Gericht op stakeholders
5. Consistent en coherent

Zodoende is een gemengd beeld ontstaan van IR. Maar hoe ziet geïntegreerde verslaggeving in de praktijk eruit, en kunnen hier concrete lessen uit worden getrokken voor de context van de rijksoverheid? Om hier een antwoord op te vinden volgen hierna een drietal voorbeelden van organisaties die gebruik maken van (delen van) het IIRC-framework. Op wat voor manier maken zij gebruik van de mogelijkheden die geïntegreerde verslaggeving te bieden heeft, en wat zijn de ervaringen hiermee?

Om tegemoet te komen aan de herkenbaarheid en de vertaalbaarheid naar de context van de rijksoverheid is gekozen voor twee Nederlandse (semi-)publieke organisaties, naast een casus uit Nieuw-Zeeland. De Nederlandse voorbeelden worden vaak aangehaald als *best practice*-cases als het gaat om de implementatie van <IR>. NS en TenneT zijn daarnaast laureaat van de Kristalprijs van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, in samenwerking met de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA). Deze prijs wordt uitgereikt aan het bedrijf met de beste MVO-verslaggeving. New-Zeeland Post geldt daarnaast als een van de eerste praktijkcasussen van <IR> in een publieke context, en is vergekozen omdat hier ook al enig wetenschappelijk onderzoek naar is gedaan dat kan worden besproken.

2.2.1.2. Case 1: Nederlandse Spoorwegen²⁵

Als organisatie is de Nederlandse Spoorwegen N.V. (NS) een voorbeeld van een organisatie die vormgegeven is volgens het NPM-principe, waarbij het werken met prestatieafspraken en –indicatoren al een lange geschiedenis kent. Tevens was NS een van de *early adopters* van geïntegreerde verslaggeving; al sinds 2013 wordt er met delen van het IIRC-framework gewerkt. De NS rapporteert in overeenstemming met de standaarden van het eerdergenoemde Global Reporting Initiative (GRI).

Het jaarverslag 2017 van NS geeft de prestaties van NS, de maatschappelijke aspecten van deze prestaties en de financiële resultaten zo veel mogelijk geïntegreerd weer. Dit wordt geëxpliciteerd als een bewuste keuze. NS beschouwt zichzelf als een organisatie ‘midden in de maatschappij’: reizigersvervoer per trein en de exploitatie en ontwikkeling van stations en hun omgeving hebben intrinsiek een maatschappelijk belang. Andere maatschappelijke aspecten, zoals de zorg voor het milieu en de sociale omgeving, vormen daarbij een geïntegreerd onderdeel van de bedrijfsvoering van NS.

De selectie van de indicatoren bij NS, zoals vastgelegd in de vervoerconcessie 2015-2025, is gebaseerd op de leidraden van GRI, het Vervoerplan 2017, de gesprekken met belanghebbenden en de daaruit volgende materialiteitsmatrix. De afbakening van het verslag vond plaats aan de hand van de materialiteitsanalyse. Dit impliceert dat over de

²⁵ De informatie in de twee volgende paragrafen is goeddeels ontleend aan de jaarverslagen over 2017 van respectievelijk de Nederlandse Spoorwegen (2018) en TenneT (2018).

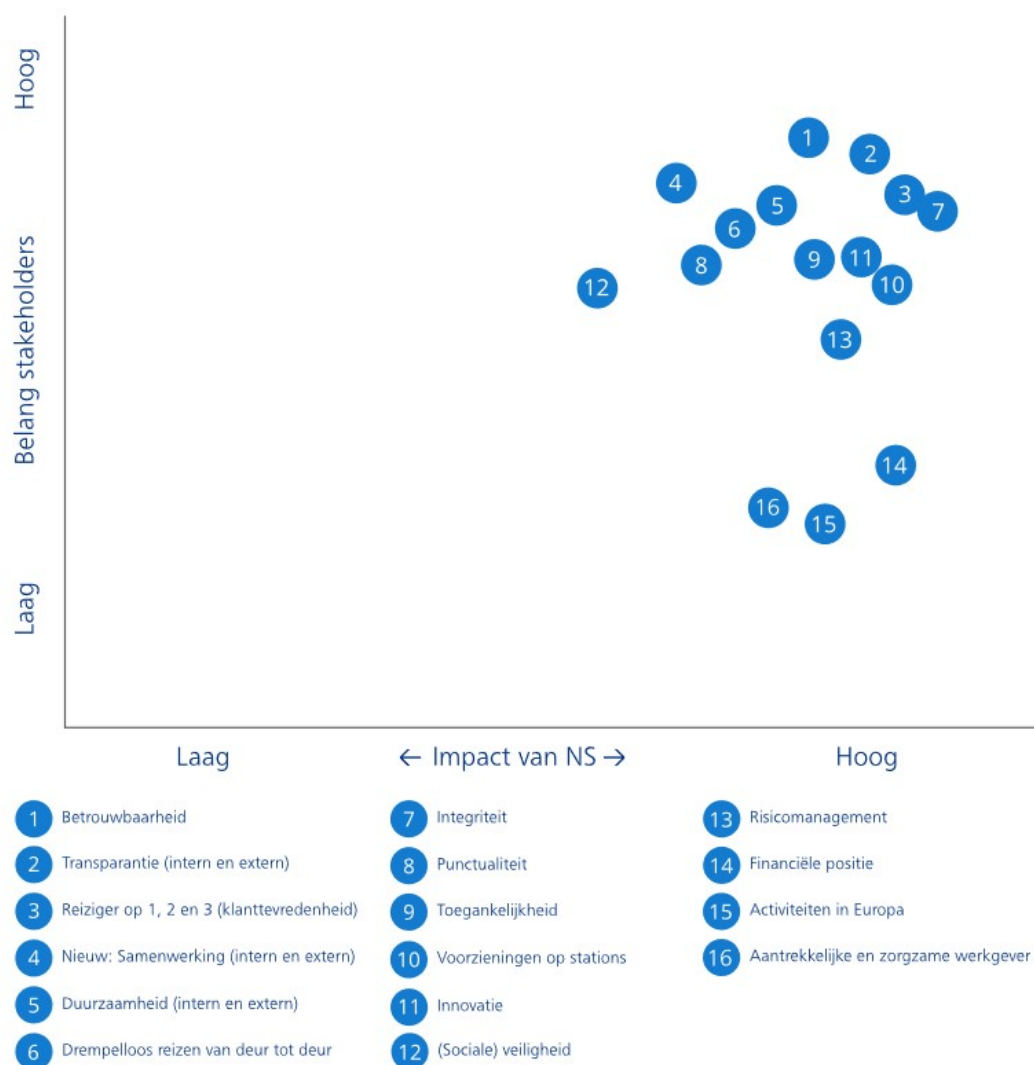
materiële onderwerpen wordt gerapporteerd, en dat inzichten uit de materialiteitsanalyse leidend zijn voor keuzes ten aanzien van de diepgang en afbakening van de rapportage over deze onderwerpen. De materialiteitsmatrix toont zowel het belang van de stakeholder als de impact of invloed van NS op de thema's. Daar waar NS minder eigen invloed heeft of waar stakeholders minder belang aan hechten, wordt niet over gerapporteerd. Vermeldenswaard is dat in het jaarverslag van NS een onderscheid wordt gemaakt tussen *prestatie*-indicatoren en *informatie*-indicatoren: respectievelijk maatstaven voor bindende prestaties waarover wordt gerapporteerd en maatstaven voor niet-bindende prestaties. NS wordt niet afgerekend op de realisatie van informatie-indicatoren, maar wel op die van prestatie-indicatoren.²⁶

Het geïntegreerde jaarverslag gaat in op de activiteiten van NS in Nederland. Over keteninformatie wordt daarnaast uitsluitend gerapporteerd wanneer het inkoop betreft, of 'als het proces van waardecreatie hier aanleiding toe geeft'. In principe wordt niet gerapporteerd over onderaannemers of toeleveranciers.

NS bepaalt haar beleidsprioriteiten op basis van materialiteit: een afweging van de belangen van de belanghebbenden en de impact die NS kan hebben op het onderwerp. NS organiseert minimaal eens per twee jaar een 'centrale dialoog' met groepen stakeholders over de maatschappelijke rol en de voor hen belangrijke thema's waarop de organisatie impact heeft: de materiële thema's. Op basis van die bijeenkomst en een tweejaarlijks stakeholdersonderzoek wordt een materialiteitsmatrix vastgesteld. Daarin staat aan welke thema's op dat moment het meeste belang wordt gehecht, welke prioriteit stakeholders daaraan geven en welke impact NS heeft op deze thema's (zie figuur 10).

²⁶ Het onderscheid tussen prestatie- en informatie-indicatoren laat zich vergelijken met het verschil tussen indicatoren en kengetallen. Bij indicatoren is er in principe veel invloed mogelijk op een beleidsterrein, waarbij voornamelijk gebruik wordt gemaakt van financiële instrumenten en er aldus verantwoording kan worden afgelegd over de resultaten. Kengetallen hebben eerder betrekking op het functioneren van het stelsel of systeem, maar waar minder directe invloed op uit is te oefenen.

Materialiteitsmatrix 2017



Figuur 10. Materialiteitsmatrix van Nederlandse Spoorwegen uit het Jaarverslag 2017 (Nederlandse Spoorwegen, 2018)

De materialiteitsmatrix vormt één van de vertrekpunten voor de jaarverslaggeving. Het wordt niet omschreven – ook niet bij andere organisaties – hoe breed het eigenaarschap van de materialiteitsmatrix binnen de NS wordt gevoeld. Niettemin zal het effect van de materialiteitsmatrix een indirect effect hebben op de bedrijfsvoering: op het moment dat stakeholders een bepaald onderdeel als belangrijk identificeren, en het ligt redelijkerwijs binnen de *span of control* van de NS, dan zal de rol die dit onderdeel krijgt in de jaarverslaggeving een zekere druk uitoefenen op de organisatie om goede prestaties op dit onderdeel te kunnen tonen.

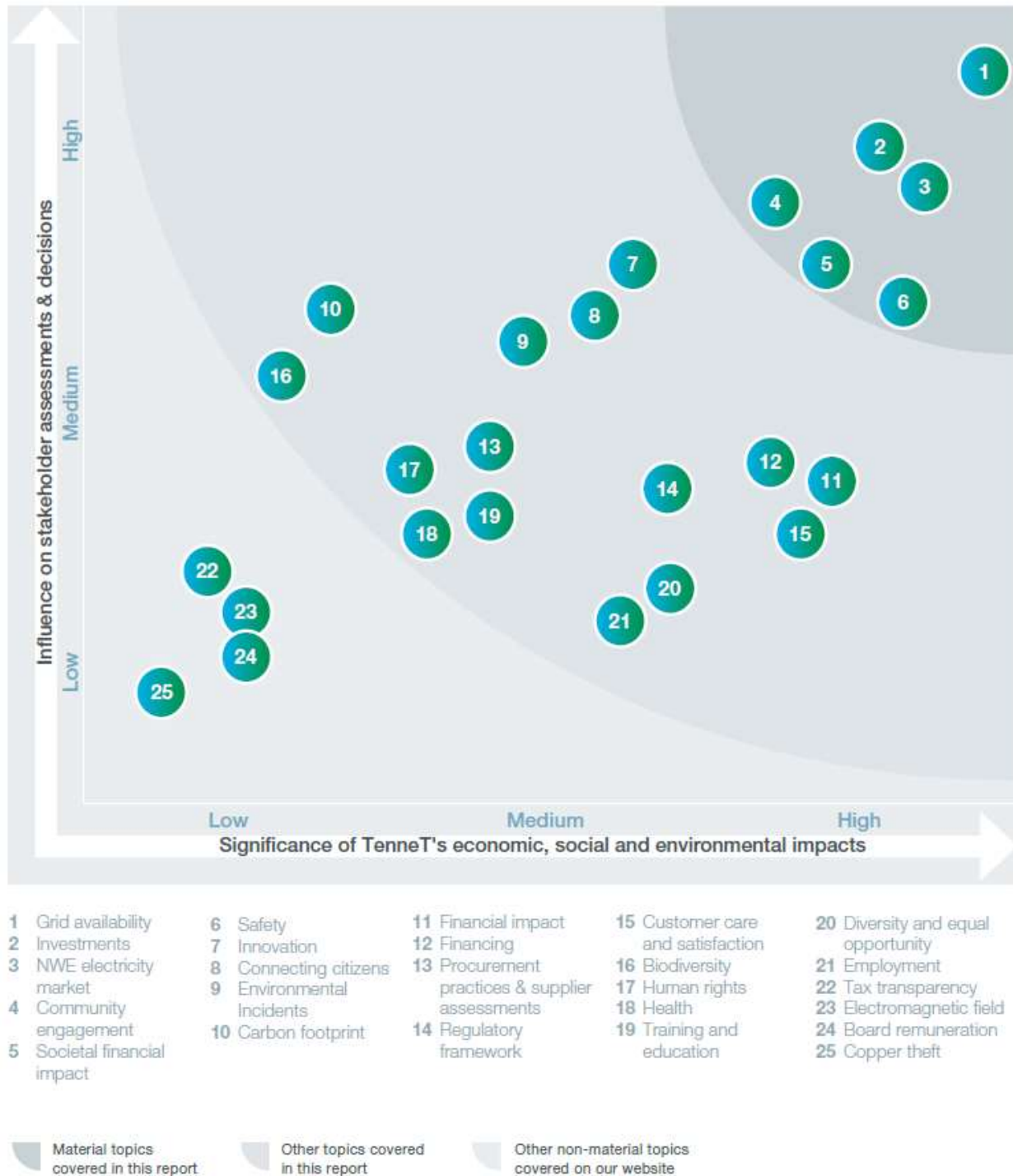
De materiële thema's van 2017 zijn beoordeeld op actualiteit en geldigheid ten opzichte van 2016. Daarnaast is de positie van de thema's geverifieerd door extra inventarisa-

ties, in de vorm van een tweejaarlijks onderzoek onder stakeholders, continue monitoring, een media- en internetanalyse en regulier stakeholderoverleg. Interessant om hierbij op te merken is dat vrijwel alle thema's zich in het kwadrant rechtsboven bevinden, en dat NS zich – waar het haar verslaggeving betreft – beperkt tot zaken met een grote impact die belangrijk worden gevonden door stakeholders. Hier zullen we bij TenneT een tegenvoorbeeld van zien.

2.2.1.3. Case 2: TenneT

TenneT is een Nederlands-Duitse transmissienetbeheerder. In hoofdzaak verzorgt het staatsbedrijf transportdiensten en systeemdiensten, en het faciliteert de energiemarkt. Sinds 2012 stelt het bedrijf een geïntegreerd jaarverslag op. Dit is voor het grootste deel gebaseerd op het IR-raamwerk van de IIRC. De niet-financiële informatie wordt opgesteld volgens de standaarden van het GRI.

Net als bij NS is bij TenneT gewerkt met een materialiteitsanalyse volgens de normen van het GRI, om een waarborg te bieden voor het gewenste transparantieniveau van belanghebbenden. Ook wordt vermeld dat het beleid met het oog op Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen van TenneT breder is dan de materialiteitsanalyse. De generieke onderdelen hiervan zijn vertaald in relevante onderwerpen, zoals netverliezen en *community management*. Belanghebbenden werd gevraagd om de relevantie van een bepaald onderwerp aan te geven, in het licht van de invloed op het onderwerp op hun beslissingen omtrent, en zienswijze van, TenneT. Nadat intern de belangrijkste onderwerpen met de grootste impact waren geïnventariseerd, werd dit afgezet tegen de resultaten van de resultaten uit de enquête onder externe stakeholders. Deze gegevens vormden de basis voor de materialiteitsmatrix (zie figuur 11).



Figuur 11. Materialiteitsmatrix van TenneT uit het Jaarverslag 2017 (TenneT, 2018).

Bij de materialiteitsmatrix van TenneT valt op dat ten opzichte van NS een grotere reikwijdte wordt gehanteerd. Waar bij NS in de materialiteitsmatrix alle onderwerpen zich

aan de rechterkant van het kwadrant bevinden (dus met een grote impact van het bedrijf en een groot door stakeholders toegekend belang), bevinden bij TenneT de onderwerpen binnen de materialiteitsmatrix zich over het hele spectrum.

Naast de materialiteitsmatrix is TenneT actief op het vlak van wat *Integrated Thinking* wordt genoemd, waarbij specifiek aandacht is voor de korte, middellange, en lange termijn. Om dit te bewerkstelligen investeert TenneT uitgebreid in de stakeholderdialoog, en richt het zich op een transparant proces met alle belanghebbenden, waarbij zo veel mogelijk standpunten en percepties worden meegenomen. Die stakeholdervisie is in vijf stappen vertaald:

1. Scheppen van een duidelijke verhaallijn.
2. Faciliteren van de dialoog.
3. Continu verbeteren van reputatie.
4. Verbeteren van communicatieve vaardigheden van de organisatie.
5. Bewaken en meten van de kwaliteit van de stakeholderdialoog.

Iedere stap in het proces van de stakeholderdialoog vertaalt zich in activiteiten die worden ondernomen. Met name bij het faciliteren van de dialoog wordt in het jaarverslag stilgestaan. Twee projecten worden toegelicht om dit te illustreren: de aanleg van een nieuwe hoogspanningslijn tussen Borssele en Tilburg, en elektriciteitsverbindingen van Noord- met Zuid-Duitsland (SuedLink en SuedOstLink). In beide gevallen was sprake van verzet door omwonenden die hinder zouden gaan ondervinden van de projecten. In het jaarverslag wordt stilgestaan bij het feit dat TenneT heeft geprobeerd om zo veel mogelijk te luisteren naar de bezwaren. Het faciliteren van dit gesprek zou ervoor zorgen dat mensen zich gehoord voelden, dat TenneT op de hoogte was van de bezwaren en hier aan tegemoet probeerde te komen. Tegelijkertijd plaatste het TenneT naar eigen zeggen in de gelegenheid om de aanleg beter toe te lichten, de moeilijkheden die hier bij kwamen kijken stapsgewijs door te nemen, en de haalbaarheid van alternatieve oplossingen door te rekenen.

2.2.1.4. Case 3: New Zealand Post

New Zealand Post (NZ Post) is een Nieuw-Zeelandse postbedrijf. Het opereert als een staatsbedrijf in de Nieuw-Zeelandse, gedereguleerde postmarkt. De Nieuw-Zeelandse centrale overheid, oftewel de *Crown*, is de voornaamste stakeholder van het staatsbedrijf. De centrale overheid vraagt van NZ Post om op commerciële basis te werken, dividend uit te keren, maar daarnaast ook een goed werkgever te zijn en rekening te houden met de belangen van de gemeenschap.

Sinds verslagjaar 2013 gebruikt de New Zealand Post Group, waar NZ Post onderdeel van uitmaakt, gebruik van het eerder beschreven IIRC-Framework. In haar verslaggeving wordt een onderscheid gemaakt tussen de *Six Capitals*:

1. Relaties
2. Netwerken
3. Expertise

4. Mensen
5. Milieu
6. Financiën

Voor iedere vorm van kapitaal wordt een beschrijving gegeven van wat het voor NZ Post betekent, en de activiteiten die door het jaar heen zijn ondernomen die raken aan de waarde van het type kapitaal.

In een uitgebreid onderzoek naar de effecten van de implementatie van IR bij de NZ Post ondervonden Montecalvo, Farneti, en De Villiers (2018) dat IR meerwaarde bood voor de verslaggeving. Een pluspunt dat door de betrokkenen werd benoemd was de nadruk op *materialiteit*. IR bood de mogelijkheid om financiële en niet-financiële onderdelen die door stakeholders werden geïdentificeerd als kernzaken te positioneren, waarover verslaggeving in de hoofdzaak plaats moest vinden. Tegelijkertijd werd geconstateerd dat niet op alle terreinen werd gerapporteerd: voor aspecten zoals gelijkheid tussen generaties werden geen kengetallen gevonden, terwijl die aspecten wel een belangrijke graadmeter kunnen zijn voor de gezondheid van het sociale kapitaal van een onderneming. Tot slot vermelden de onderzoekers ook dat NZ Post in de jaren voorafgaand aan de adaptatie van IR al op weg was met het implementeren van andere vormen van maatschappelijk verantwoord ondernemen zoals geformuleerd door het GRI. De voedingsbodem om de waarde in te zien van IR was in zekere zin dus al aanwezig.

2.2.2. Consolidatie

Integratie van verslaggeving raakt ook aan het vraagstuk van de *scope* van rijksverantwoording. In de vorige fase van Innovatie in Publieke Verantwoording is reeds de internationale ontwikkelinge van het *Whole-Of-Government accounting* (WGA, zie kader) besproken. Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat, en de inspanningsverplichting voor het Rijk om verschillende lagen van verslaggeving te integreren is staatsrechtelijk vastgelegd. Zo wordt in artikel 4.2 van de Comptabiliteitswet benoemd dat

Indien Onze Minister het beleid dat aan zijn begroting ten grondslag ligt niet zelf uitvoert, daarop toezicht houdt of de bedrijfsvoering verzorgt, draagt hij zorg voor het verkrijgen van de informatie die nodig is voor het afleggen van verantwoording in het jaarverslag ...

Die reikwijdte van waar de rijksoverheid over dient te verantwoorden is een punt dat steeds prominenter wordt geagendeerd, in het kielzog van decentralisatievraagstukken en de vraag van de navolgbaarheid van 'geld in het veld' (Visser, 2018). Een steeds groter percentage van de rijksbegroting wordt buiten het domein van het Rijk gespendeerd, en door het gebrek aan standaardisering van verslaggeving is vaak moeilijk te volgen in hoeverre het buiten het rijksdomein rechtmatig, doelmatig, en doeltreffend wordt uitgegeven, en hoe het geïntegreerde beeld eruit ziet.

Hoe wordt in andere contexten omgegaan met het integreren van de verslaggeving over verschillende bestuurslagen? Deze paragraaf adresseert kort het internationale en het lokale discours op het gebied van verslaggevingsconsolidatie.

2.2.2.1. Internationale ontwikkelingen

Als het internationaal gaat om vraagstukken rondom integraliteit van verantwoording, dan trekken de ontwikkelingen rondom verslaggevingsconsolidatie al snel de aandacht. Deze paragraaf adresseert kort de internationale discussie rondom consolidatie, waarbij specifiek wordt gekeken naar de ontwikkeling van internationale verslaggevingsstandaarden van de International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) Board.²⁷

International Public Sector Accounting Standards Board

De International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) Board is een onafhankelijke instantie die uitgaat van de International Federation of Accountants (IFAC). De IPSAS Board publiceert accountingstandaarden voor de publieke sector, gestoeld op de uit de private sector afkomstige International Accounting Standards (IAS).

In 2000 ontwikkelde het toenmalige Public Sector Committee IPSAS 6, 'Consolidated Financial Statements and Accounting for Controlled Entities', gebaseerd op IAS 27. Deze standard is van toepassing op alle overheidsniveaus (nationale, regionale, lokale overheden en de eenheden die daar onder vallen). IPSAS 6 verstaat onder *control* de bevoegdheid van een entiteit om het financiële en operationele beleid van een andere entiteit te kunnen sturen, waarbij diens activiteiten ten goede komen aan de eerste entiteit (Grossi en Pepe, 2009).

Voorts definieert de standaard een groot aantal voorwaarden om te definiëren wanneer sprake is van een sturingsrol. Zo is er pas sprake van *control* wanneer de entiteit een meerderheid van de stemrechten bezit. De definities van verantwoordelijkheid en besluitvorming nauw zijn geformuleerd. Dit is een indicatie van het stempel dat wordt gedrukt door de op de private sector gebaseerde IAS: de nauwe definities leiden in de praktijk tot het type informatie dat primair relevant is voor geldschietters of aandeelhouders (Grossi en Tagesson, 2008). Die nadruk kan ertoe leiden dat informatie die voor de publieke context relevant is, gemist wordt (Grossi, 2015).

Het discours waar verslaggevingsconsolidatie sinds de eeuwwisseling internationaal vaak in is geplaatst is dat van de verspreiding van innovaties (*diffusion of innovations*) (Rogers, 1962): er is sprake van een innovatieve voorhoede, een meerderheid bestaande uit volgers, en een kleine groep 'achterblijvers'. Ook in de wetenschappelijke literatuur over internationale ontwikkelingen op het gebied van verslaggevingsconsolidatie is dit een lijn die vaak wordt aangehouden (zie bijv. Bergmann *et al.*, 2016). Veel

²⁷ Gezien de reikwijdte van dit memo, alsmede de onderzoeksagenda van het project Innovatie in Publieke Verantwoording, zal de bespreking van internationale ontwikkelingen zich beperken tot de hoofdlijnen van de discussie rondom verslaggevingsstandaarden.

bronnen maken een onderscheid tussen de landen die 'ver' zijn in het tot stand brengen van consolidatie op meerdere bestuursniveaus en de landen die minder ver zijn.

Landen die tot de internationale voorhoede worden gerekend zijn onder meer Nieuw-Zeeland, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Canada, en Zweden. Hierbij wordt wel een onderscheid gemaakt tussen landen die dicht bij de internationale verslaggevingsstandaarden, zoals bijvoorbeeld de IPSAS blijven – zoals Australië, Canada, Estland, Nieuw-Zeeland, en het Verenigd Koninkrijk – en landen waarbij de verslaggevingsconsolidatie veeleer als een proces 'van onderop' tot stand zijn gekomen – zoals Denemarken, Zweden, en de Verenigde Staten (Bergmann *et al.*, 2016). Volgens diezelfde Bergmann *et al.* (2016) staat tegenover dat er – met name waar het de adaptatie van het baten-lasten-stelsel betreft – een kleine groep landen is die internationaal te boek staat als 'reform refusers' (*Ibid.*), zoals Nederland, Noorwegen, Duitsland, en Luxemburg.

Bij de adaptatie van internationale verslaggevingsstandaarden vonden Grossi en Pepe (2009) een aantal trends. De eerste trend, voornamelijk aanwezig in Angelsaksische landen, is dat accountingstandaarden zo veel mogelijk werden vertaald naar het voorbeeld van de private sector. Het tegenovergestelde gebeurt echter ook: centrale overheden kunnen een invloedrijke rol in de formulering van accountingstandaarden, waardoor de mores van de private sector minder geprononceerd zijn.

Een van de aspecten die in recente literatuur vaker wordt toegelicht is het belang van de lokale context bij de internationale verslaggevingsstandaarden (zie bijv. Heald, 2017). Zo waren de ervaringen in Nieuw-Zeeland – van oudsher een land dat vaak wordt aangehaald als het gaat om innovatie binnen publieke verslaggeving – met de adaptatie van de International Financial Reporting Standards (IFRS) niet altijd positief (Cordery en Simpkins, 2016). Bij de implementatie van de IFRS werd uitgegaan van een 'sector-neutrale' vertaling naar de publieke sector, waarbij de op de private sector gerichte gebruikers en opstellers redelijk tevreden waren over het eindresultaat, maar meer publiek georiënteerde gebruikers en opstellers minder tevreden waren; onder meer omdat ze de ruimte voor maatwerk of tegemoetkoming aan de sectorspecifieke eisen meenden te ontberen (*Ibid.*). Per 2015 is om die reden gekozen voor een verslaggevingsraamwerk dat gebruik maakt van meerdere internationale standaarden. Dit neemt niet weg dat men het erover eens was dat transacties in soortgelijkeomstandigheden op dezelfde grondslagen dienden te worden verantwoord.

Dichter bij huis, in de context van de vertaling van IPSAS bij Italiaanse gemeenten, lieten onder meer Grossi en Steccolini (2015) zien dat het gebruik van IPSAS nog niet de verwachte positieve opbrengst kan leveren. Bij Italiaanse gemeenten vonden ze dat pogingen tot verslaggevingsconsolidatie vaak maar in beperkte mate mogelijk was, aangezien een aantal belangrijke dienstverleners vanwege hun private activiteiten niet onder de IPSAS-definitie van een verslaggevingsentiteit vielen. Zodoende vormde een deel van de dienstverleners geen onderdeel van de verantwoording. Hiermee wordt onderstreept dat IPSAS weliswaar een goed vertrekpunt voor standaardisering kunnen zijn,

maar dat op bepaalde onderdelen nog een adequate vertaalslag nodig is om ze relevanter te maken voor de vaak specifieke context van de publieke sector

2.2.2.2. Lokale ontwikkelingen

Op lokaal niveau wordt in Nederland ook aandacht besteed aan consolidatie. Hoe wordt hier omgegaan met externe partijen, en de manier waarop die kunnen worden geconsolideerd in het jaarverslag? Het Besluit begroting en verantwoording (BBV), waarin de financiële verantwoording voor gemeenten en provincies is geregeld, hanteert het begrip 'Verbonden Partijen' voor gerelateerde partijen op gemeenteniveau. Volgens de definitie van BBV heeft de gemeente een *bestuurlijk* en *financieel* belang in de gerelateerde partij (De Kruijf, 2009). Net als bij IPSAS 6 dienen deze aspecten zich gelijktijdig voor te doen. Voor alle vormen waar sprake is van aandelenzeggenschap – dus het betreft zowel volledig eigenaarschap als minderheidsbelangen – wordt gesproken van een 'verbonden partij'.²⁸ De gemeente dient in de paragraaf Verbonden Partijen duidelijk te maken wat het belang is dat de gemeente heeft, alsmede welk openbaar belang daarmee wordt gediend en hoe groot dat belang is. Daarbij moet de gemeente ook de financiële posities van verbonden partijen vermelden, alsmede de risico's die de partijen opleveren voor de financiële positie van de gemeente.

Een andere ontwikkeling op lokaal niveau is het Interbestuurlijk Programma (IBP), een samenwerking tussen het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW) en het Interprovinciaal overleg (IPO). Het IBP is opgezet om tot een gezamenlijke aanpak te komen voor opgaven die zich niet tot de grenzen van een gemeente, regio, of beleidsterrein beperken. In de samenwerking klinkt een behoefte aan collectieve resultaatverantwoordelijkheid door. De prioriteit ligt dan ook bij 'urgente opgaven met wederzijdse afhankelijkheid' (VNG, 2018), en bij het handelen als 'één overheid'. Er zijn hiertoe negen 'maatschappelijke opgaven' geformuleerd, onderverdeeld in fysieke, sociale, en overkoepelende vraagstukken.

Wat deze ontwikkelingen duidelijk maken is dat verslaggevingsconsolidatie in de regel steeds minder als een doel op zich wordt gezien, en meer als een hulpmiddel om tot een betere inzichtelijkheid van verslaggeving te komen. Ook het wetenschappelijke debat rondom internationale verslaggevingsstandaarden laat zien dat er meer interesse is in de empirie van de standaarden: worden de verwachtingen waar gemaakt, en wordt inzicht in publiek geld verbeterd wanneer wordt geconsolideerd? Het blijft evident dat verslaggevingsconsolidatie, ongeacht of gebruik wordt gemaakt van bepaalde standaarden, helpt bij het verkrijgen van een breed zicht op het functioneren van organisaties – zeker daar waar het gaat om een gemeenschappelijke taakuitvoering.

2.2.3. Digitalisering

In het perspectief van de ontkokering van verantwoording moet tot slot kort in worden gegaan op een aantal relevante ICT-ontwikkelingen.

²⁸ Daarmee is deze definitie ruimer dan de eerder aangehaalde IPSAS 6, waar pas sprake is van 'macht' bij een meerderheid van stemrechten (De Kruijf, 2009).

Zo is er een groeiend belang van horizontale verantwoording: er wordt naar andere vormen van verantwoording gezocht die de traditionele, hiërarchische en verticale verantwoording kunnen aanvullen (Faber en Budding, 2018). Dit is gedreven door de erkenning voor het feit dat er verschillende gebruikersgroepen bestaan (zie bijv. Bac, 2009): het dagelijks bestuur, als de gebruiker van de productverantwoording van het ambtelijk management, is bijvoorbeeld naar andere zaken op zoek dan de volksvertegenwoordiging als gebruikers van de programmaverantwoording van het dagelijks bestuur. Horizontale verantwoordingsvormen maken gebruik van gegevens die er al zijn, en proberen een 'schil' te bieden rondom die informatie, opdat de gegevens ook toegankelijk worden voor een bredere, minder technisch onderlegde gebruikersgroep.

Ook de opkomst van digitale administraties is een belangrijke ontwikkeling (Taskforce Publieke Verantwoording, 2017). Administratieve systemen worden hierbij steeds verder geautomatiseerd; zover zelfs dat de volledige boekhouding en bijbehorende controles (*continuous monitoring* en *continuous auditing*) geautomatiseerd worden. In lijn met de consolidatiegedachte worden daarnaast op diverse terreinen financiële administraties gecentraliseerd tot één systeem, bijvoorbeeld bij de gemeente Amsterdam. Dit is efficiënter en komt uiteindelijk de informatievoorziening (uniformering van data) ten goede.

Een andere belangrijke ontwikkeling is dat het mogelijk wordt om van te voren te filteren op relevante informatie voor bepaalde gebruikersgroepen. In plaats van een 'one-size-fits-all'-benadering wordt door publieke organisaties steeds vaker voor gekozen om bijvoorbeeld op basis van een gebruikersprofiel een voorselectie te maken binnen de verantwoording, opdat *verantwoording op maat* kan worden aangeleverd. Het gaat hierbij om een zekere ondergrens van verantwoording die nagestreefd moet worden. Eerder is in het kader van dit project meermaals geconstateerd dat de verschillende stakeholders, zoals de *armchair auditor*, wellicht nog op zich laten wachten, waar het gaat om daadwerkelijk gebruik van bestaande structuren. De mogelijkheid moet echter te allen tijde worden geboden. Een raam is doorzichtig, ook als niemand er doorheen kijkt.

Naast het belang van horizontale verantwoording wordt ook 'horizontale integratie' belangrijk: systemen die langs verschillende functies aan elkaar kunnen worden gekoppeld. Standaardisatie blijft hierbij een struikelblok, waar internationaal veel over is geschreven.²⁹ *gov.uk*, de Britse website van de overheid, die wordt onderhouden door de Government Digital Service, is een bekend voorbeeld van waarin uitvoerig geprobeerd is om de overheid als een 'one-stop shop for citizens' (Layne en Lee, 2001) weer te geven. *gov.uk* is zo opgezet dat het alle websites van overheden samenbrengt binnen één raamwerk.

Hierbij vallen in de eerste plaats de keuzes op die zijn gemaakt bij de opzet van de website, waarbij de nadruk sterk ligt op dienstverlening. Bij het ontwerp vormde de ge-

²⁹ Zie voor een gedetailleerde beschrijving van de problematiek rondom standaardisatie ook memo 3 'Hoe Verantwoorden' uit de rapportage Innovatie in Publieke Verantwoording 2017.

bruiker het vertrekpunt: de burger op zoek naar een bepaalde vorm van publieke dienstverlening (Wainwright, 2013). Volgens een woordvoerder is de website gemaakt met in gedachten de burger die de site maar een paar keer per jaar raadpleegt, waarbij 'je ... niet [hoeft] te begrijpen hoe de overheid werkt als je iets te weten wilt komen' (*Ibid.*).

In dit licht biedt *gov.uk* een andere benadering dan de Nederlandse rijksoverheid. In Nederland wordt voor aparte websites gekozen, zowel voor de informatievoorziening in zijn algemeenheid als voor verslaggeving in het bijzonder. Dit geldt voor vorm, voor inhoud en voor bestuurslaag. De interne logica van websites als *rijksoverheid.nl* en *overheid.nl* is weliswaar navolgbaar voor wie bekend is met de structuur van het Rijk, maar wanneer het gaat om informatie vanbuiten, neemt de informatie snel minder gestructureerde vormen aan. Dit is niet alleen van belang voor basale vormen van informatievoorziening, maar ook om zicht te krijgen op hoe verantwoordelijkheden exact zijn belegd en – uiteindelijk – wie verantwoording legt waarover. Financiën zet belangrijke stappen met een initiatief als *rijksfinancien.nl*, om te komen tot een duidelijke doorverwijspagina, van waaruit bronnen die ten grondslag liggen aan bepaalde informatie kunnen worden geraadpleegd.

Wat deze ontwikkelingen laten zien is dat digitalisering op twee manieren een nieuwe impuls geeft aan verantwoording. Enerzijds schept het de condities om te differentiëren tussen gebruikersgroepen van verantwoording, op basis van een bredere database met onderliggende gegevens. Anderzijds kan digitalisering het gesprek op gang brengen rondom waar een publieke organisatie het zwaartepunt wil leggen in haar verslaggeving. Ingeval van *gov.uk* is nadrukkelijk geredeneerd vanuit de breedste gebruikersgroep – de belastingbetalende burger op zoek naar een vorm van dienstverlening –, en dient dit als vertrekpunt voor de opzet van de website.

2.3. Conclusie

De rijksoverheid kent een verkokerde structuur, en daarmee zijn ook grote delen van de verantwoording verkokerd. Dit is een bevinding die reeds bleek bij het onderzoek naar de beleidsconclusies uit Memo 1. Op veel terreinen is dit onoverkomelijk: expertise is een randvoorwaarde voor gedegen beleid. Dit wil niet zeggen dat samenwerking geheel ontbreekt. Waar het echter wel vaak aan ontbreekt is dat er vaak weinig vanuit de gedachte van één overheid wordt gehandeld.

Op wat voor manier kan het versplinterde veld van verantwoording worden ontdaan van hun koker? Hoe kunnen de verschillende vormen van verslaggeving beter bij elkaar worden gebracht? Voor dit onderdeel van het memo is gekozen voor drie thema's: (1) geïntegreerde verslaggeving, (2) verslaggevingsconsolidatie, en (3) digitalisering. Het eerste thema heeft met name betrekking op het *inhoudelijk* bij elkaar brengen van verschillende typen verslaggeving. Het tweede en derde deel gaan meer over de *systematische* kant van verantwoording: hoe zorg je dat verschillende systemen leiden tot een duidelijk geaggregeerd beeld?

De academische literatuur laat zien dat transparantie in duurzaamheidsverslaggeving positieve gevolgen kan hebben. Niet alleen door een positief effect van transparantie op

de beeldvorming, maar ook doordat transparantie over bijvoorbeeld uitstoot kan bijdragen aan de reductie van diezelfde uitstoot: het vraagt immers om structurelere monitoring van grondstoffenbeheer. Anderzijds wordt in de publieke sector een aanzienlijk verantwoordingsoverschot ervaren, zeker op terreinen waar meerdere verschillende effectmetingen wettelijk zijn vastgesteld, wat kan leiden tot dubbel werk en een grote bureaucratie.

Het idee van integratie van verschillende verslaggevingsvormen komt hiervandaan. Het integreren van verschillende vormen heeft in het verleden indirecte positieve invloed uitgeoefend op publieke organisaties: toegenomen communicatie en samenwerking tussen organisaties, meer dialoog tussen ambtenaren en belanghebbenden, en een transparantere besluitvorming. Dit is ook de achtergrond van het IIRC en Integrated Reporting, dat integratie van verslaggeving als domeinoverschrijdend streven heeft.

Materialiteit is een centraal begrip bij IR. De interpretatie van materialiteit kan per type verslaggeving verschillen, afhankelijk van de doelgroep, de organisatiedoelstellingen en de reikwijdte. Bij IR wordt iets als materieel beschouwd op het moment dat het invloed heeft op de waardecreatie van een organisatie. De nadruk op materialiteit zou ervoor kunnen zorgen dat het gesprek zich beperkt tot de meest kernachtige vraagstukken waarbij de organisatie is betrokken. Een manier om uitwerking te geven aan die materialiteit is de materialiteitsmatrix. De betrouwbaarheid van IR is een kritiekpunt in veel wetenschappelijke literatuur. Anderzijds wordt vaak benadrukt dat als IR binnen de organisatie geborgd is, dit een positief effect kan hebben op verslaggevingstransparantie. Met betrekking tot het materiële karakter bestaat – ook onder critici – consensus over de toegevoegde waarde van IR.

In de cases kwam de stakeholderdialoog meermaals terug. Dit was een belangrijke kernwaarde van het zogeheten Integrated Thinking, waarbij bovendien specifiek aandacht is voor de korte, middellange en lange termijn. Bij NS vond een ‘centrale dialoog’ plaats met groepen stakeholders over de maatschappelijke rol en de voor hen belangrijke thema’s waarop de organisatie impact heeft: de materiële thema’s. Op basis hiervan wordt de materialiteitsmatrix opgesteld, die jaarlijks wordt bijgesteld op basis van actualiteit en geldigheid ten opzichte van het voorgaande jaar. Bij TenneT viel op dat een grotere reikwijdte wordt gehanteerd: hier bevonden de onderwerpen binnen de materialiteitsmatrix zich over het hele spectrum.

Daarnaast is kort ingegaan op internationale ontwikkelingen, met name op het gebied van verslaggevingsstandaarden zoals de IPSAS. Het overheersende beeld hierbij is tweeslachtig: enerzijds wordt gezegd dat de standaarden de nodige aanpassing op de lokale context ontberen, anderzijds is ook meermaals benadrukt dat het *spreken van een gemeenschappelijke taal* een belangrijke stap is als het gaat om vergelijkbaarheid. Daarbij wordt verslaggevingsconsolidatie steeds minder als een doel op zich wordt gezien, en meer als een hulpmiddel om tot een betere inzichtelijkheid te komen.

3. Verantwoordingsinformatie in Kamerdebatten: Wat en Wie?

Het onderzoek in het kader van het project Innovatie in Publieke Verantwoording heeft reeds laten zien dat verschillende soorten actoren anders gebruik maken van verschillende vormen verantwoording. Bovendien heeft eerder onderzoek erop gewezen dat informatie die onderdeel vormt van de begrotings- en verantwoordingscyclus van het Rijk vaak niet als afdoende wordt beschouwd om in de informatiebehoefte van verschillende gebruikersgroepen te voorzien.

Voorts is diverse malen opgetekend dat het gebruik van beschikbare verantwoordingsinformatie vaak niet in verhouding staat tot de hoeveelheid informatie die wordt opgeleverd (zie bijv. Faber, 2017; 2018). Enerzijds wordt in deze context gezegd dat transparantie een voorwaarde is voor goed bestuur, en dat 'een raam doorzichtig is, ook als niemand er doorheen kijkt' (Meijer *et al.*, 2009). Anderzijds wordt het gebrek aan gebruik vaak geagendeerd: wat is het doel van het opleveren van verantwoordingsinformatie als deze informatie niet of amper wordt benut?

In het verleden zijn deze vragen ook gesteld, met name bij de behandeling van de 'Wie' en 'Hoe'-vraag. Hierbij ging het om de bredere vraag voor wie verantwoording wordt opgesteld, en op wat voor manieren dit wordt ontsloten. Het richtpunt lag toen bij de aanbodkant. Nu concentreren we ons op de vraagkant: wat gebeurt er met verantwoordingsinformatie op het moment dat de 'belangstellende of belanghebbende buitenstaander' (Klaassen *et al.*, 2000) bereikt, en op wat voor manier wordt die informatie gebruikt?

Eerder maakten we het onderscheid tussen drie primaire actoren: de overheid zelf, de volksvertegenwoordiging, en de maatschappij. In memo 3 en 4 willen we empirisch voortbouwen op dit vraagstuk. Dit doen we aan de hand van de het gebruik van verantwoordingsinformatie door volksvertegenwoordiging in de context van de rijksoverheid: de Kamer.

De twee volgende memo's zijn in tandem opgezet, en zijn erop gericht om inzicht te krijgen in de manier waarop de Kamer feitelijk gebruik maakt van verschillende vormen verantwoordingsinformatie. Om dit af te kaderen is ervoor gekozen om specifiek te kijken naar Kamerdebatten gelieerd aan de begrotings- en verantwoordingscyclus: de cyclische ijkpunten waarop verantwoordingsinformatie zijn nut zou kunnen bewijzen.

Memo 4 zal zich richten op de 'Hoe'-vraag. In deze memo concentreren we ons op de 'Wat'- en 'Wie'-vragen: van welke bronnen wordt gebruik gemaakt? Op welke momenten in de B&V-cyclus worden welke bronnen vaker, of juist minder vaak gebruikt? Hoe is de verhouding tussen informatie van binnen en van buiten de bestaande structuren van de begrotings- en verantwoordingscyclus? Bij de behandeling van de 'Wie'-vraag gaan

we op zoek naar eventuele verklaringen voor de verschillen in gebruik. De ene gebruiker is de andere niet. Is het zo dat sommige actoren een ander gebruikspatroon laten zien als het gaat om verantwoordingsinformatie? Zijn er verschillen in gebruik tussen groepen, en kunnen die worden verklaard?

Deze studie is erop gericht om meer inzicht te verkrijgen in de manier waarop verantwoordingsinformatie wordt gebruikt. Hierbij dient te worden onderstreept dat het exploratief onderzoek betreft: zoals ook zal blijken uit de bespreking van de bestaande literatuur is het feitelijke gebruik van verantwoordingsinformatie door de volksvertegenwoordiging een onderwerp-in-ontwikkeling binnen de wetenschap, en bij ons weten zijn debatten niet eerder op deze manier geanalyseerd.

3.1. Literatuur en empirische context

Om te beginnen is het belangrijk om een definitie te formuleren van verantwoordingsinformatie. Wij maken hierbij een tweedeling die hieronder zal worden toegelicht: (1) *alle informatie waarmee het kabinet verantwoording aflegt* en (2) *alle informatie waarmee het kabinet ter verantwoording wordt geroepen*.

De historische ontwikkelingen van de rijksoverheid maken dat het ‘binnenwerk’ van de rijksoverheid grofweg vier centrale verspreidingskanalen voor verantwoording kent, zoals eerder in het kader van dit project is omschreven:

1. Langs de weg van de *begrotings- en verantwoordingscyclus*: in de rijksbegroting en jaarverslaggeving van de ministeries, in de overkoepelende documenten, en in de verantwoording door de Algemene Rekenkamer, waarin overheidsinformatie wordt vertaald naar een leesbaar eindproduct;
2. Via *periodiek evaluatieonderzoek*: intern onderzoek naar gevoerd beleid onder meer door middel van beleidsdoorlichtingen, aangegaan door de minister;
3. Door *levering op aanvraag*: via Wob-verzoeken kunnen burgers en andere belanghebbenden gerichte informatieaanvragen doen aan de overheid; en
4. Door *open data*, door het actief digitaal openbaar maken en ontsluiten van datasets, die vrij kunnen worden gebruikt en geanalyseerd.

Deze verantwoordingspraktijk maakt dit duidelijk dat de verantwoording meerdere kanten kent, en vaak breder is dan alleen de begrotings- en verantwoordingscyclus. ‘Elke dag is Verantwoordingsdag’, zo wordt ook wel gezegd: overheidsbeleid wordt continu gemaakt en beoordeeld. In het verlengde hiervan gingen Van Rijn en Van Twist (2009) uit van een ‘boven-’ en een ‘onderstroom’ van publieke verantwoording. De bovenstroom is gericht op de klassieke beleidscyclus, de onderstroom is specifiek en gericht op bepaalde (beleids-)aspecten.

Daarnaast kenmerken de meeste westerse democratieën zich door een verticale verantwoordingsstructuur (Bovens, 2007). Verticale verantwoording van overheidsorganisaties is gebaseerd op hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden, en de inhoud ervan hangt samen met de uitoefening van hun bevoegdheden en het vervullen van hun verantwoordelijkheden (Dees, 2011). Naast het feit dat ministers hun jaarverslag en de

departementale saldibalans aanbieden aan de minister van Financiën en de Algemene Rekenkamer bepaalt de Comptabiliteitswet dat Financiën de onderzochte jaarverslagen aan de Tweede Kamer verstuurt, samen met het door de Algemene Rekenkamer onderzochte Financieel jaarverslag van het Rijk. Laatstgenoemde wordt ook aan de Eerste Kamer gezonden (art. 63 CW). De functie van verantwoording wordt in de wet dus primair gekoppeld aan dechargeverlening. Formele publieke verantwoording wordt in deze context voornamelijk uitgeoefend uit hoofde van de ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van het parlement.

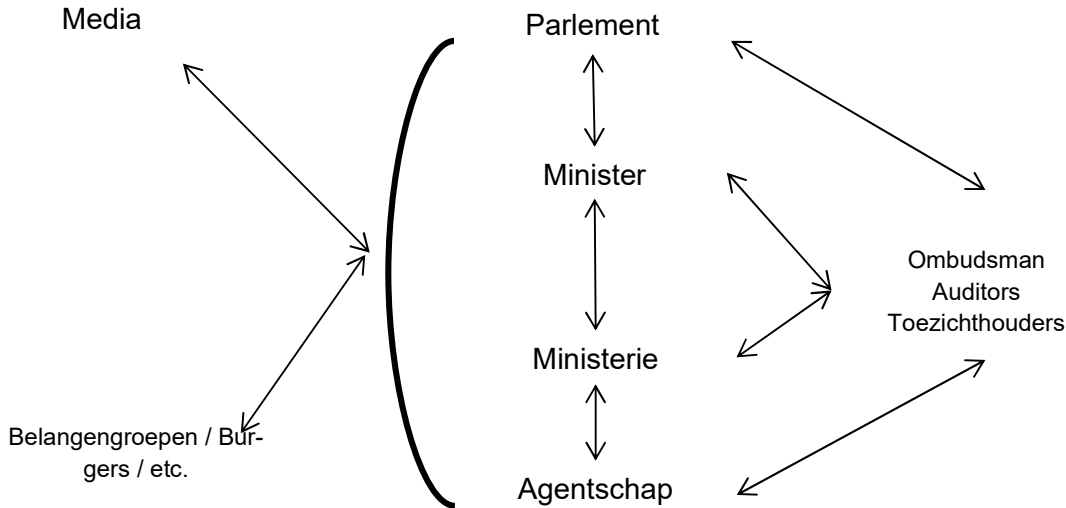
De opkomst van agentschappen en zelfstandige bestuursorganen, in het kielzog van het *New Public Management* (zie ook memo 2), heeft een ondermijning van de verticale verantwoordingsstructuur tot gevolg gehad (Van Thiel, 2000; Pollitt *et al.*, 2001). Diverse administratieve hervormingen geënt op de private sector, zoals de *Reinventing Government*-beweging in de Verenigde Staten, probeerden de hiërarchische, bureaucratische traditie van publieke organisaties te vervangen door een manier van werken op contractbasis (Broadbent, Dietrich, en Laughlin, 1996; Pollitt en Bouckaert, 2011). Sommige publieke diensten werden uitbesteed aan private of semipublieke aanbieders, en uitvoerders worden op *arm's length* van centrale overheden geplaatst, of geëvalueerd aan de hand van doelen, prestatie-indicatoren, en benchmarks.

In bredere zin kunnen de 'accountingisatie' (Hood, 1995) en resultaatverantwoording beschouwd worden als de majeure elementen van het *NPM*-gedachtegoed die belangrijk zijn in het perspectief van dit onderzoek. Verantwoordingsinformatie zou moeten helpen in het evalueren van de prestaties van de overheid en bij het monitoren en beheersen van de uitvoerende macht en de ambtelijke organisatie – de agent, wanneer dit wordt beredeneerd vanuit de principaal-agenttheorie.³⁰ De gedachte is dat gegevens die uit prestatiemeting naar voren komen de principaal van dienst kunnen zijn bij het besluitvormings- en controleproces, en bij het maken van keuzes die vanuit rationeel-economisch perspectief de 'beste' keuzes zouden zijn (zie ook Flinders, 2011; Bouckaert, 2012).

In een politieke context dient hier nog een aanvullend onderscheid gemaakt te worden. De hierboven uitgetekende verantwoordingsinformatie kan worden omschreven als *alle informatie waarmee het kabinet verantwoording aflegt*. In brede zin kan verantwoordingsinformatie echter ook typen informatie omvatten waarvoor het kabinet *ter verantwoording wordt geroepen*. Dit is dus een breder kader. Politici zijn bijvoorbeeld vaak geneigd om aansluiting te zoeken in berichtgeving door de media (zie bijv. Vliegenthart, 2007; Vliegenthart *et al.*, 2016), en die berichtgeving op hun beurt als verantwoordingsinformatie in de tweede betekenis te gebruiken: informatie waarvoor het Kabinet ter verantwoording wordt geroepen, ongeacht of zijzelf die informatie naar buiten hebben gebracht. Het geeft op die manier een extra dimensie aan bestaande horizontale verantwoordingsvormen die al fungeerden als een aanvulling op de bestaande hiërarchische verantwoordingsketen (zie figuur 12), in die zin dat ook de informatiestromen niet langer

³⁰ Zie voor een uitgebreidere bespreking van de principaal-agenttheorie ook de introductie bij Innovatie in Publieke Verantwoording 2017.

afkomstig zijn van uitsluitend de overheid zelf, maar ook van andere partijen die eigen onderzoek doen naar het functioneren de overheid. Voor dit memo zullen we ons op het gebruik van beide vormen van verantwoordingsinformatie richten. Met betrekking tot de actoren ligt de aandacht op de dynamiek tussen het parlement en de volksvertegenwoordiging.



Figuur 12. Horizontale verantwoording en informatiestromen (naar Bovens, 2007).

3.1.1. Gebruik van verantwoordingsinformatie door politici

Worden de cijfers die er zijn ook op een rationeel-economische manier gebruikt door de volksvertegenwoordiging, zoals in de vorige paragraaf werd geschetst? In dit memo hanteren wij een instrumentele benadering voor het gebruik van verantwoordingsinformatie. Er zijn echter ook andere mogelijkheden om te kijken naar het gebruik van informatie. Zo kan het gebruik van prestatie-informatie minder geformaliseerd zijn dan het bestaan van prestatierapporten of ranglijsten suggereert. Cyert en March (1963) suggereerden dat besluitvormers bezig met een constante 'problematische zoektocht': ze zoeken consequent aanvullende informatiebronnen op, in plaats van alleen te vertrouwen op een vooraf gedefinieerde set informatie. Ook Carol Weiss (1979) suggereert alternatieve benaderingen van gebruik van verantwoordingsinformatie (zie ook Webber, 1991). Een mogelijkheid die zij aandracht is om te kijken naar het *symbolische* gebruik, waarbij de informatie wordt gebruikt voor ondersteuning van de beargumentering en legitimering. Een laatste benaderwijze is het *conceptueel gebruik*, waarbij informatie de 'general enlightenment' (Weiss, 1980) kan ondersteunen, een langzaam proces dat vele tientallen jaren in beslag kan nemen – een moeilijk meetbare vorm van gebruik (zie bijv. Van Dooren en Van de Walle, 2010).

In de afgelopen jaren hebben diverse onderzoekers aandacht besteed aan het gebruik door politici van verantwoordingsinformatie. Het meeste onderzoek richtte zich op ge-

bruik van prestatie-informatie, en niet zozeer op informatie in bredere zin zoals hierboven is geschetst (zie Ter Bogt, 2001; 2004; Melkers en Willoughby, 2005; Pollitt, 2006; Askim, 2007; 2009; Van Dooren, 2008; Saliterer en Korac, 2013; Kroll, 2014; Ter Bogt *et al.*, 2015; Grossi *et al.*, 2016; Van Helden, 2016; Giacomini *et al.*, 2016). Niettemin verrijzen enkele beelden die ook belangrijk zijn in de context van dit memo. In de eerste plaats is de algemene indruk dat politici prestatie-informatie beschouwen als *mogelijk* belangrijk beschouwen, maar dat hun daadwerkelijke gebruik van de bronnen vrij beperkt is (zie ook Demaj en Summermatter, 2012).

De redenen voor het geringe gebruik die door auteurs worden besproken lopen sterk uiteen, maar kent een aantal terugkerende elementen (zie bijv. Askim, 2008; Buylen en Christiaens, 2013; Ezzamel *et al.*, 2008; Grossi en Reichard, 2016; Guthrie *et al.*, 1999; Hyndman, 2016; Moynihan, 2016; Olson en Shalin-Andersson, 1998; Paulsson, 2006; Pommer en Boelhouwer, 2017; Ter Bogt, 2001, 2004; Ter Bogt *et al.*, 2015; Van Helden, 2016):

- Een gebrek aan financiële kennis bij politici,
- Hun 'incidentgedreven' modus operandi,
- Een voorkeur voor informatiebronnen buiten de bestaande door de overheid aangeboden verantwoordingsstructuren (de in vorige paragraaf geschetste *verantwoordingsinformatie in brede zin*),
- Gebrek aan tijd om de informatie op regelmatige basis te bestuderen,³¹ en
- Vermeende ondermaatse kwaliteit van de beschikbare informatie.

Deze redenen hangen bovendien voor een belangrijk deel met elkaar samen, en dragen het risico in zich om elkaar in stand te houden. Het verstrekken van kwalitatief betere informatie zal bijvoorbeeld de problemen rondom tijdsinvulling van politici niet oplossen, en vice versa. Ook wordt vaak gezegd dat een overvloed aan informatie (*information overload*) geen oplossing voor het probleem is – ook gezien de hoeveelheid informatie die een Kamerlid reeds tot haar beschikking heeft (Noordegraaf *et al.*, 2014; ROB, 2018). Daarom concluderen andere auteurs (Christiaens, 2014; Jorge *et al.*, 2016) dat meer financiële onderlegdheid van de volksvertegenwoordiging het gebruik van verantwoordingsinformatie niet per definitie zal verhogen. Bovendien zouden zouden de meeste politici, omdat ze de benodigde financiële kennis ontberen, zich eerder richten op niet-financiële informatie (Liguori *et al.*, 2012).

Enthoven (2011:p45) bevestigt het beeld van overvoering in de context van de rijksoverheid, blijktens het volgende citaat:

Kamerleden moeten noodzakelijkerwijs informatie selecteren. Een gemiddeld Kamerlid ontvangt dagelijks een dermate grote hoeveelheid materiaal dat een volledige

³¹ Hierbij kan specifiek in de context van het Rijk genoemd worden dat recentelijk de kenniscapaciteit van Kamerleden, in verhouding tot de departementen, een punt van discussie is geworden (zie); diverse Kamerleden zijn zich gaan uitspreken tegen de verhouding tussen hun fractie-ondersteuning de grote hoeveelheden informatie die zij op dagelijkse basis dienen te verwerken (zie ook Kunzler *et al.*, 2019).

en adequate verwerking door dit Kamerlid fysiek vrijwel onmogelijk is. De persoonlijk medewerker of beleidsmedewerker vervult een belangrijke rol in de voorselectie van informatie. Deze selectie lijkt een vooral diffuus en intuïtief proces, waarbij Kamerleden en hun medewerkers op basis van ervaring en de aard van het bronmateriaal keuzes maken met betrekking tot de betrouwbaarheid en relevantie.

3.1.2. Verklaringen voor verschillen in gebruik van verantwoordingsinformatie

Hoe kunnen verschillen in gebruik tussen actoren worden geduid? Dit is een empirische vraag die in de politiek-wetenschappelijke context niet vaak is behandeld. In andere wetenschappelijke domeinen is vaker onderzocht of achterliggende kenmerken van bepaalde actoren maken dat ze verschillende rollen spelen bij enerzijds de manier waarop besluitvorming tot stand komt, en anderzijds de manier waarop informatie wordt gebruikt. In deze paragraaf vestigen we de aandacht op twee wetenschappelijke stromingen die deze onderwerpen adresseren: de hogere-echelonstheorie en de mate van financiële geletterdheid.

De hogere-echelonstheorie van Hambrick en Mason (1984) suggereert dat persoonlijke kenmerken van personen die zich hoog in organisaties bevinden hun weerslag kunnen hebben op hoe de organisaties opereren. Met name waar het gaat om besluitvorming is veel onderzoek gedaan naar de manier waarop persoonlijke kenmerken doorwerken binnen organisaties (zie bijv. Enthoven, 2011; Fox en Schuhmann, 1999; Rolinson *et al.*, 2012; Suzuki en Avellaneda, 2017). Zo vonden Kearney *et al.* (2000) dat voor publieke bestuurders in Amerikaanse steden werkervaring en opleiding een positieve invloed uitoefenden op het innovatievermogen van bestuurders. Hiermee samenhangend vonden Deakin *et al.* (2004) in een experimentele studie een negatief verband tussen leeftijd en risicobereidheid in besluitvormingsvraagstukken. Ook politieke achtergrond kan een rol spelen: Schoute *et al.* (2018) vonden dat wethouders van een cultureel-rechtse partij in uitbestedingsvraagstukken sneller voor een derde partij kozen dan wethouders van cultureel-rechtse partijen. Tot slot stelde Enthoven (2011) dat dat Kamerleden van regeringspartijen eerder geneigd zouden zijn om departementale informatie als richtlijn te beschouwen, terwijl oppositiepartijen voor hun informatie meer aansluiting zouden zoeken bij maatschappelijke organisaties. Deze laatste veronderstelling is echter niet empirisch onderzocht.

Ook met het oog op management accounting is enig werk verricht naar de hogere-echelonstheorie. In een overzichtsstudie – die zich overigens voornamelijk richtte op de private sector – vatte Martin Hiebl (2014) samen dat jongere CFOs en topmanagers met een kortere aanstelling vaak de voorkeur gaven aan geavanceerdere managementcontrolsysteem. Ditzelfde resultaat werd gevonden voor managers met een bedrijfskundige achtergrond.

Het tweede wetenschappelijke begrip dat wij belangrijk achten in de context van het gebruik van verantwoordingsinformatie is financiële geletterdheid (*financial literacy*). Fi-

nanciële geletterdheid, soms ook *budgetgeletterdheid* (Tomášková *et al.*, 2011) of *boekhoudkundige geletterdheid* genoemd, is een afgeleide van het bekendere concept *health literacy* (Coates *et al.*, 2007): het vermogen om informatie met betrekking tot de persoonlijke gezondheid te verkrijgen, te lezen, te begrijpen en te gebruiken om passende beslissingen te nemen en instructies voor de behandeling op te kunnen volgen. Op eenzelfde manier heeft financiële geletterdheid over het algemeen betrekking op de mate waarin iemand in staat is om financiële informatie te verwerken en te gebruiken.

In tegenstelling tot *health literacy* kent financiële geletterdheid nog geen uitgebreide wetenschappelijke inbedding. Het gevolg hiervan is dat de term weliswaar door diverse auteurs wordt aangehaald, maar dat er uiteenlopende definities voor bestaan, en dat de termen financiële geletterdheid, financiële kennis en financiële opleiding vaak door elkaar worden gebruikt. Het meeste onderzoek dat is gedaan naar financiële geletterdheid gaat vaak over persoonlijke financiën, en is gedaan met behulp van vragenlijsten (zie bijv. Coates, Marais en Weil, 2007; Huston, 2010). Een enkele keer zijn er ook andere karakteristieken in aanvulling hierop gebruikt: Coates, Marais en Weil (2007) maten bijvoorbeeld de financiële geletterdheid van auditcommittees door te kijken naar het type opleiding dat de leden volgden, in aanvulling op vragenlijsten.

Met betrekking tot de hogere-echelonstheorie moet een vertaalslag gemaakt worden vanuit de bestaande literatuur; deze heeft immers betrekking op de hogere echelons bij bedrijven en organisaties, wat vaak samenvalt met de managementlaag van de organisatie. De Nederlandse Staten-Generaal, die het onderzoeksveld van deze studie vormt, valt niet gelijk te schakelen met de top van organisaties. Toch is het mogelijk om de hogere-echelonstheorie te vertalen naar de politiek: een staatsrechtelijk vastgelegde taak van het parlement is immers het maken van wetten, naast het controleren van de regering, en het maken van wetten is een belangrijke vorm van besluitvorming op het niveau van de rijksoverheid. Zodoende willen we onderzoeken of de persoonlijke kenmerken van actoren zoals die eerder zich ook manifesteren in de manier waarop politici gebruik maken van informatie, en het type informatie waarvan verschillende actoren zich bedienen, ter onderbouwing van publieke besluitvorming.

Daarnaast willen de mate van financiële geletterdheid koppelen aan het gebruik van verantwoordingsinformatie door de verschillende actoren. Dit ligt deels in het verlengde van de hogere-echelonstheorie, in die zin dat we verwachten dat volksvertegenwoordigers met al enige affiniteit met financiën – door bijvoorbeeld vooropleiding – over een grotere financiële geletterdheid beschikken, en daarmee ook vaker gebruik maken van verschillende vormen van verantwoordingsinformatie. Daarnaast is een mogelijke veronderstelling dat volksvertegenwoordigers met een langere staat van dienst in de Kamer meer gevoeligheid voor verantwoordingsinformatie hebben ontwikkeld, en zodoende ook meer gebruik maken van de beschikbare informatie. Dit laatste raakt niet alleen aan de mate van financiële geletterdheid, maar ook aan informatievaardigheden in het algemeen (zie bijv. CILIP, 2011).³²

³² Aan informatievaardigheden in het algemeen wordt meer aandacht besteed in de context van memo 4, waarbij inhoudelijk gekeken wordt naar het gebruik van verantwoordingsinformatie door Kamerleden.

3.2. Methode

De context waar we ons op richten is de rijksoverheid. Als vertrekpunt zijn alle parlementaire debatten gerelateerd aan de begrotings- en verantwoordingscyclus die plaatsvonden in de periode 2013 – 2018 verzameld. Het jaar 2013 is tevens het eerste jaar waarin de methodiek van Verantwoord Begroten in gebruik kwam (cf. Budding en Van Schaik, 2015; Budding *et al.*, 2019). Hierbij wordt geconcentreerd op de Handelingen en, in het geval van verantwoording, de verslagen van wetgevingsoverleggen.³³ In totaal werden op deze manier 397 documenten verzameld (zie Appendix C voor een volledig overzicht van de bronnen). Deze gegevens werden gesplitst op alineaniveau.

Ter voorbereiding op de analyse werden de gegevens vervolgens op drie manieren bewerkt. Als eerste is hieruit alle tekst die de voorzitter uitsprak verwijderd. De voorzitter leidt vergaderingen en heeft hiermee in principe een procedurele functie, en geen inhoudelijke; daarom heeft de inbreng van de voorzitter ook geen relevantie voor dit onderzoek. Ten tweede is alle tekst die onderdeel vormde van een ingediende motie verwijderd; omdat de interesse in eerste instantie uitgaat naar de plek die informatie in de context van de debatten inneemt, werd deze informatie niet relevant geacht. Tot slot zijn alle alinea's bestaande uit minder dan tien woorden verwijderd; dit zijn alinea's van een omvang waarin een relevante inhoudelijke opmerking vrijwel niet mogelijk is, en zijn vaak een antwoord op een gesloten vraag, een vormelijke of anderszins niet relevante opmerking.

Om een onderscheid te maken in de typen verantwoordingsinformatie is eerst gekeken naar de lijst met aangehaalde bronnen in het kader van memo 1 over de beleidsconclusies, aangevuld met de inzichten van Enthoven (2011:p45) over brongebruik van Kamerleden. Na overleg binnen de begeleidingscommissie is deze lijst verder uitgebreid met voor de hand liggende bronnen die werden gebruikt. Voor de resulterende dataset werden voor iedere alinea de volgende achtergrondgegevens verzameld:³⁴

1. Fase van de begrotingscyclus waaraan het overkoepelende document is gerelateerd:
 - a. Begroting
 - b. Voor- en najaarsnota
 - c. Verantwoording
2. Persoonlijke kenmerken van de spreker
 - a. Leeftijd
 - b. Anciënniteit³⁵
 - c. Vooropleiding
 - d. Kamerlid of bewindspersoon

³³ De Handelingen worden na uitwerking online geplaatst via het webportaal van Officiële Bekendmakingen: <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/uitgebreidzoeken/parlementair>.

³⁴ Niet alle verzamelde gegevens zijn voor dit memo gebruikt.

³⁵ *Leeftijd* en *anciënniteit* zijn gedefinieerd als de leeftijd en anciënniteit op het moment dat een Kamerdebat is gevoerd.

- e. Bijbehorende partij of ministerie³⁶
- f. Coalitie- of oppositiepartij
- g. Partij opgericht vóór of na 2000
- 3. Tekstuele kenmerken van de alinea
 - a. Aantal woorden
 - b. Vormt een reactie op een eerdere spreker (zo ja: departement of partij eerdere spreker)
 - c. Paralinguïstische kenmerken: bezit de tekst vraagtekens, nummers, percentages, uitsluitend tekst, wordt de spreker onderbroken³⁷
 - d. Sentimentanalyse: percentage positieve en negatieve bewoordingen
- 4. Het type verantwoordingsinformatie dat in de alinea wordt aangehaald:^{38,39}
 - a. Agenda's
 - b. Evaluaties
 - c. Beleidsdoorlichtingen
 - d. Indicatoren en doelstellingenmatrices⁴⁰
 - e. Handreikingen
 - f. Kamerbrieven
 - g. Monitoren
 - h. Voor- en najaarsnota's
 - i. Andere nota's
 - j. Rapporten en rapportages
 - k. Regeerakkoord
 - l. Rekenkamerrapporten
 - m. Begroting
 - n. Jaarverslag
 - o. Informatie van planbureaus
 - p. Wetsteksten, -voorstellen en -wijzigingen⁴¹
 - q. Websites, apps, en andere nieuwe mediavormen
 - r. Parlementaire onderzoeken
 - s. Overig onderzoek
 - t. Media-uitingen

³⁶ Voor bewindspersonen is in deze analyse geen partijpolitieke achtergrond meegenomen.

³⁷ Aan de stenogrammen is af te lezen dat een spreker wordt onderbroken wanneer een alinea eindigt met "...".

³⁸ Zie Appendix E voor een volledige lijst van de toegepaste zoektermen voor het zoeken en onderscheiden van de typen verantwoordingsinformatie.

³⁹ In een eerdere versie van dit memo werd *moties* ook als vorm van verantwoordingsinformatie geduid. Als zoekterm bleken moties echter niet genoeg te isoleren: veel resultaten gingen over de procedurele kant van de motie, bijvoorbeeld over de indiening ervan, of het advies van bewindslieden om de motie te ontraden of aan te nemen. Om die reden is deze term uiteindelijk buiten deze analyse gehouden.

⁴⁰ Omdat in geen enkel Kamerdebat een doelstellingenmatrix wordt aangehaald, wordt in het vervolg slechts gesproken over 'indicatoren'.

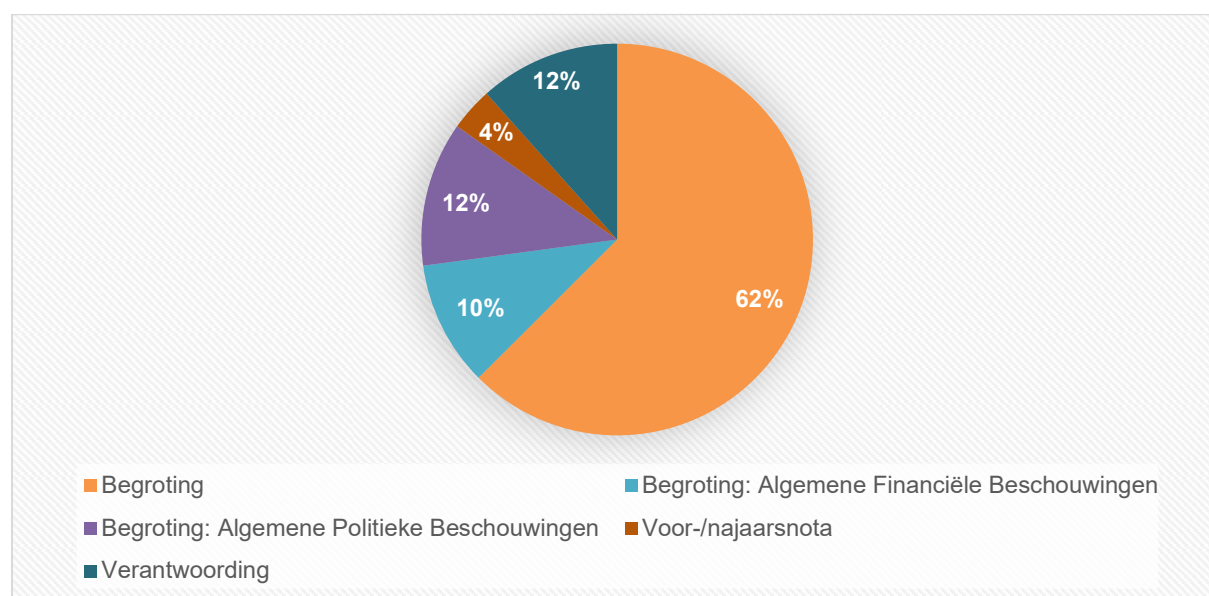
⁴¹ In het vervolg wordt deze variabele verkort tot 'wetsteksten'.

3.3. Beschrijvende statistiek

Om een gevoel te krijgen van wat precies achter de verzamelde gegevens schuilgaat is het belangrijk om voorafgaand aan de analyse een aantal inzichten en dwarsdoorsneden hierin te bieden door middel van beschrijvende statistiek.

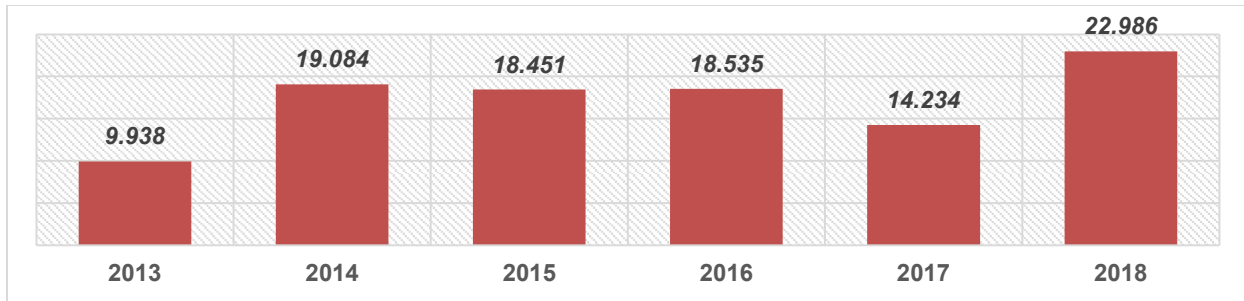
Tabel 10. Opbouw dataset per type document.

Categorie	%	N
Begroting	62%	77.481
Begroting: Algemene Financiële Beschouwingen	10%	11.949
Begroting: Algemene Politieke Beschouwingen	12%	14.245
Voor-/najaarsnota	4%	4.246
Verantwoording	12%	13.794



Figuur 13. Waarnemingen uitgesplitst naar documenttype.

Tabel 10 en figuur 13 tonen hoe de gegevens zijn opgebouwd, wanneer ze gerelateerd worden aan het moment in de begrotings- en verantwoordingscyclus. Hieruit blijkt dat het overgrote deel van de verzamelde waarnemingen gerelateerd is aan de begroting: samen goed voor maar liefst 84%, tegen 12% verantwoordingsdocumentatie en slechts 4% voor de voor- en najaarsnota's. Het is daarom belangrijk om bij de interpretatie van de gegevens te beseffen dat die voor een groot gedeelte betrekking hebben op dit moment in de begrotings- en verantwoordingscyclus.



Figuur 14. Waarnemingen uitgesplitst naar jaar.

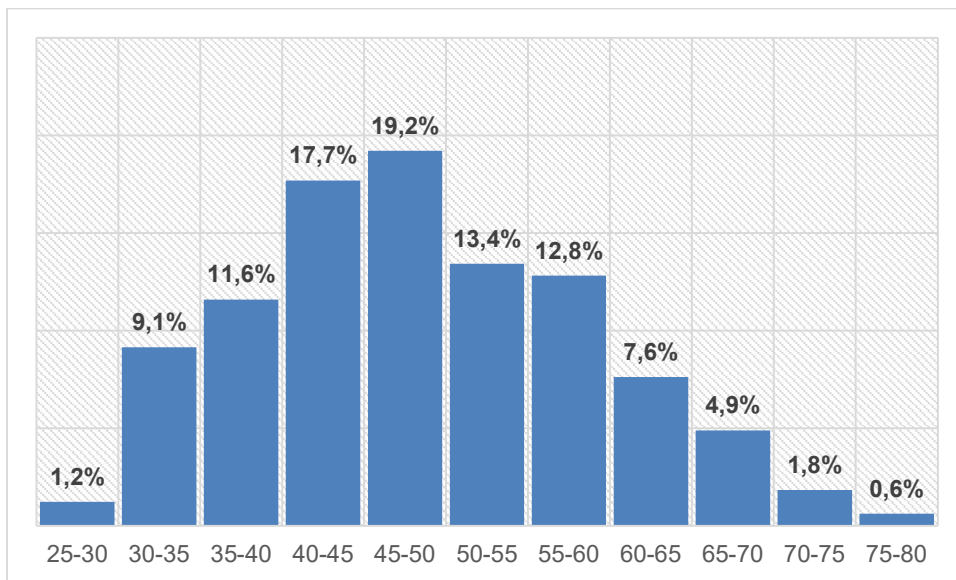
Figuur 14 laat zien hoe de waarnemingen zich per jaar hebben gemanifesteerd. Het lagere aantal waarnemingen voor 2013 heeft te maken met het feit dat de verantwoordingsdocumentatie voor dit jaar niet is meegenomen: die had immers betrekking op 2012, en valt daarmee buiten de reikwijdte van deze analyse. Het beeld is verder redelijk egaal, met uitzondering van de laatste jaren. Het hogere aantal waarnemingen voor 2018 heeft te maken met de datering van de begrotingsdocumentatie: een aantal van de debatten dat betrekking heeft op de begroting voor 2018 heeft een tijdsmarkering op begin 2018, en niet op herfst 2017 – de verwachte periode voor de begrotingsbehandeling van het komende jaar. Voor de andere jaren is de datering juist.

Voorts is 90% van de waarnemingen afkomstig uit de Tweede Kamer, terwijl 10% van de waarnemingen uit de Eerste Kamer afkomstig is. Daarnaast is 72% uitgesproken door een Kamerlid en 28% door een bewindspersoon.

3.3.1. Persoonskenmerken

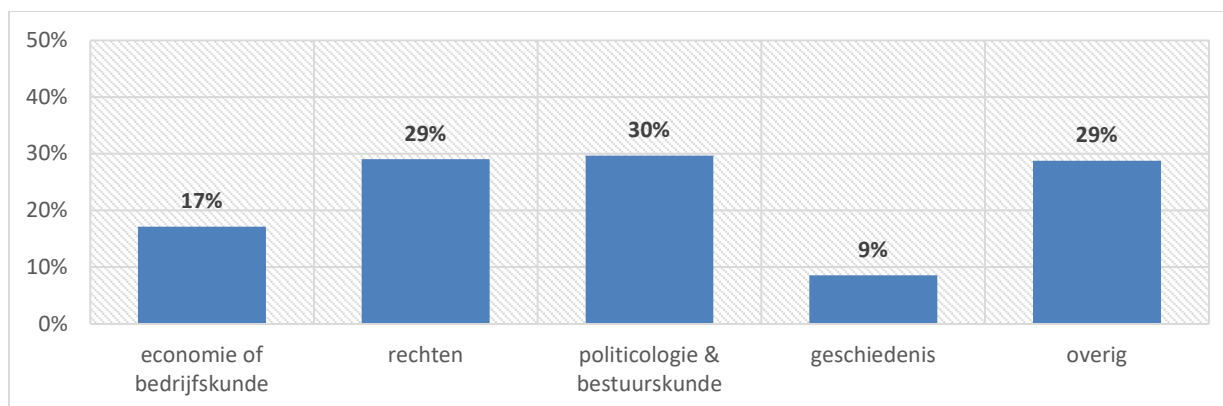
Met betrekking tot persoonskenmerken worden hier enkele beschrijvende statistieken weergegeven. In de dataset zijn 327 unieke personen geïdentificeerd, van wie 21 personen over de tijd heen meerdere rollen in de Kamer hebben vervuld: bijvoorbeeld zowel Kamerlid als bewindspersoon, of zowel in de Eerste Kamer als in de Tweede Kamer. Daarnaast kan opgemerkt worden dat de verdeling in uitspraken door personen enigszins gepiekt is: de top 25 personen verantwoordelijk voor de meeste waarnemingen, onder wie twaalf bewindspersonen en dertien Kamerleden, zijn goed voor ongeveer 25% van de uitspraken in de volledige dataset (31.490 absolute waarnemingen). Het leidt echter niet tot een te grote vertekening in de resultaten (zie ook Appendix D).

35% van deze personen is een vrouw. Voorts is 12% bewindspersoon, tegen 88% Kamerlid. 80% van de Kamerleden had zitting in de Tweede Kamer, tegen 20% in de Eerste Kamer. De gemiddelde anciënniteit van Kamerleden bedroeg 1.617 dagen (zie ook Appendix D voor een volledige lijst van personen). De meeste personen zijn in de leeftijd tussen de 45 en 50 jaar (zie ook figuur 15).



Figuur 15. Persoonskenmerken: Histogram leeftijd.

Figuur 16 toont de opleidingsachtergrond van de personen. Direct valt op dat twee groepen het grootst zijn: mensen met een achtergrond in de rechtsgeleerdheid en mensen met een achtergrond in de politicologie en bestuurskunde. Op grotere afstand volgen mensen met een bedrijfseconomische achtergrond, goed voor 17% van de personen, en geschiedenis (9%). De restcategorie 'Overig' (29%) vertegenwoordigt een zeer breed spectrum: van huisartsenopleiding tot theologie, en van Franse taal en cultuur tot kunstacademie. Voor geen van deze overige opleidingen waren genoeg verschillende waarnemingen om een separate categorie of discipline te vormen.



Figuur 16. Persoonskenmerken: opleidingsachtergrond.⁴²

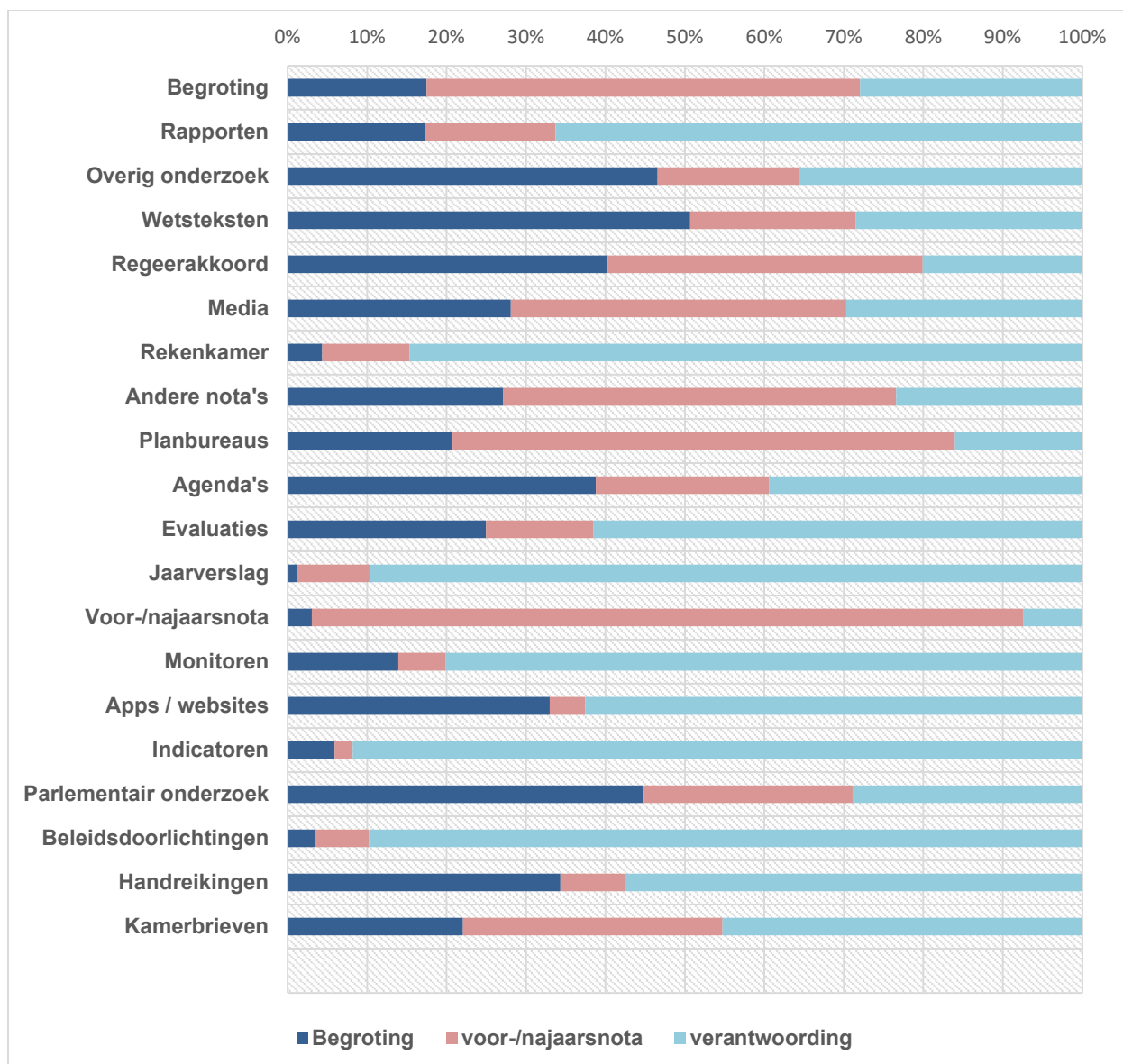
3.4. Resultaten

In de eerste plaats is voor deze analyse gekeken naar het gebruik van verantwoordingsinformatie in de Kamerdebatten. Tabel 11 toont hoe de typen verantwoordingsinformatie zich manifesteren gedurende de verschillende fases in de begrotings- en verantwoordingscyclus. Eerst worden de absolute percentages van het totale aantal waarnemingen gegeven, gekoppeld aan de fase van de cyclus waarin een bepaald type informatie is aangehaald. Deze informatie wordt vervolgens genormaliseerd weergegeven in figuur 17.

⁴² De optelsom van deze figuur is meer dan 100%, omdat er personen voorkomen die opleidingen in meerdere disciplines volgden.

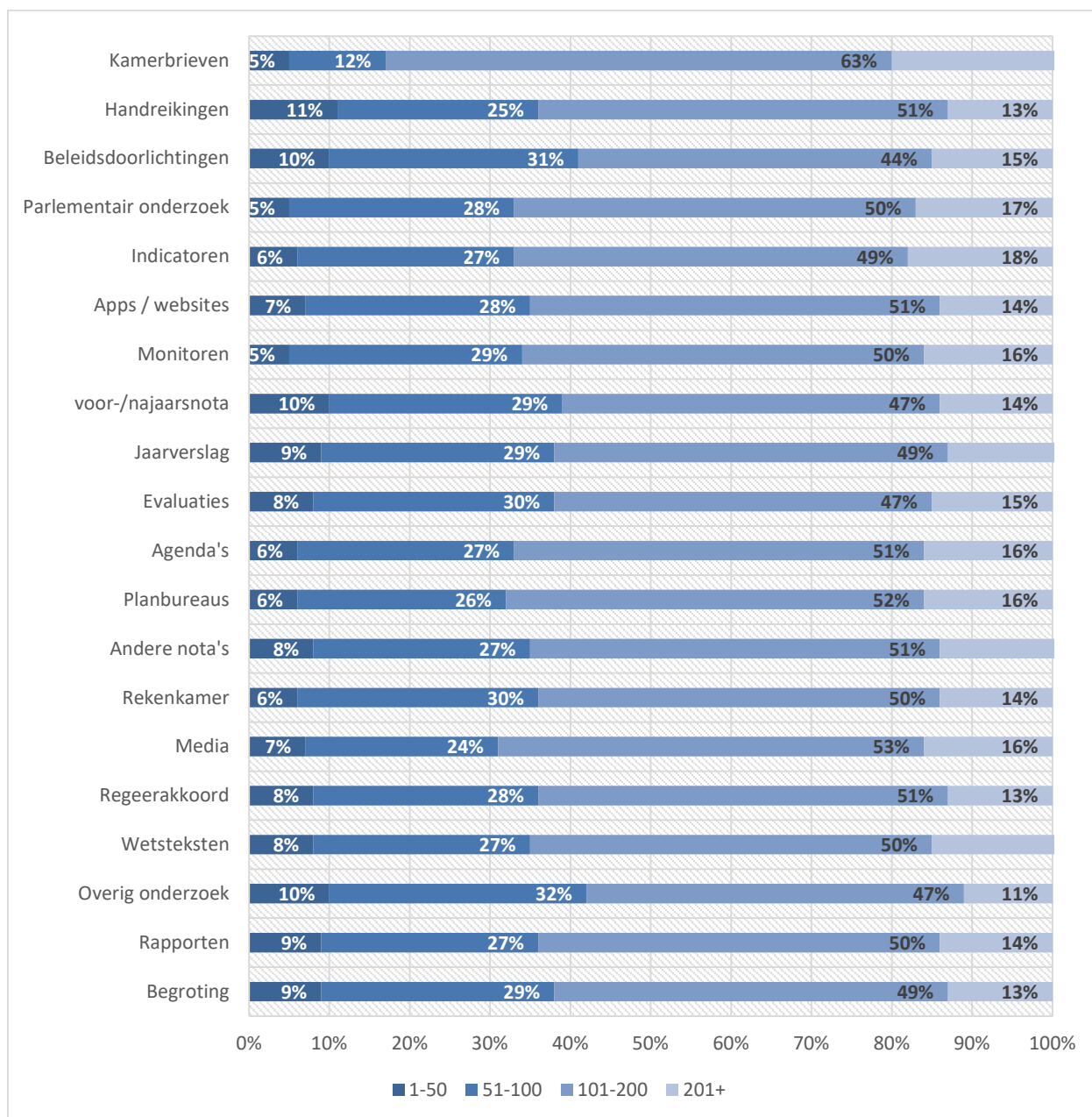
Tabel 11. Typen verantwoordingsinformatie, uitgesplitst per moment in de begrotings- en verantwoordingscyclus.

<i>Type</i>	<i>N</i>	<i>Fase</i>		
		<i>Begroting</i>	<i>voor-/ na-jaarsnota</i>	<i>verantwoording</i>
<i>Begroting</i>	9.156	7,7%	24,1%	12,4%
<i>Rapport</i>	4.512	3,3%	3,1%	12,6%
<i>Overig onderzoek</i>	2.859	2,9%	1,1%	2,2%
<i>Wetsteksten</i>	2.720	2,8%	1,2%	1,6%
<i>Regeerakkoord</i>	2.566	2,6%	2,6%	1,3%
<i>Media</i>	2.175	2,1%	3,1%	2,2%
<i>Rekenkamer</i>	2.052	0,6%	1,6%	12,1%
<i>Andere nota's</i>	1.959	1,9%	3,4%	1,6%
<i>Planbureaus</i>	1.787	1,7%	5,0%	1,3%
<i>Agenda's</i>	1.769	1,7%	1,0%	1,8%
<i>Evaluaties</i>	1.128	0,9%	0,5%	2,3%
<i>Jaarverslag</i>	1.116	0,1%	0,8%	8,2%
<i>Voor-/najaarsnota</i>	916	0,4%	11,9%	1,0%
<i>Monitoren</i>	806	0,5%	0,2%	2,9%
<i>Apps / websites</i>	667	0,6%	0,1%	1,1%
<i>Indicatoren</i>	576	0,2%	0,1%	3,2%
<i>Parlementair onderzoek</i>	402	0,4%	0,2%	0,3%
<i>Beleidsdoorlichting</i>	170	0,0%	0,1%	1,1%
<i>Handreiking</i>	124	0,1%	0,0%	0,2%
<i>Kamerbrieven</i>	43	0,0%	0,1%	0,1%



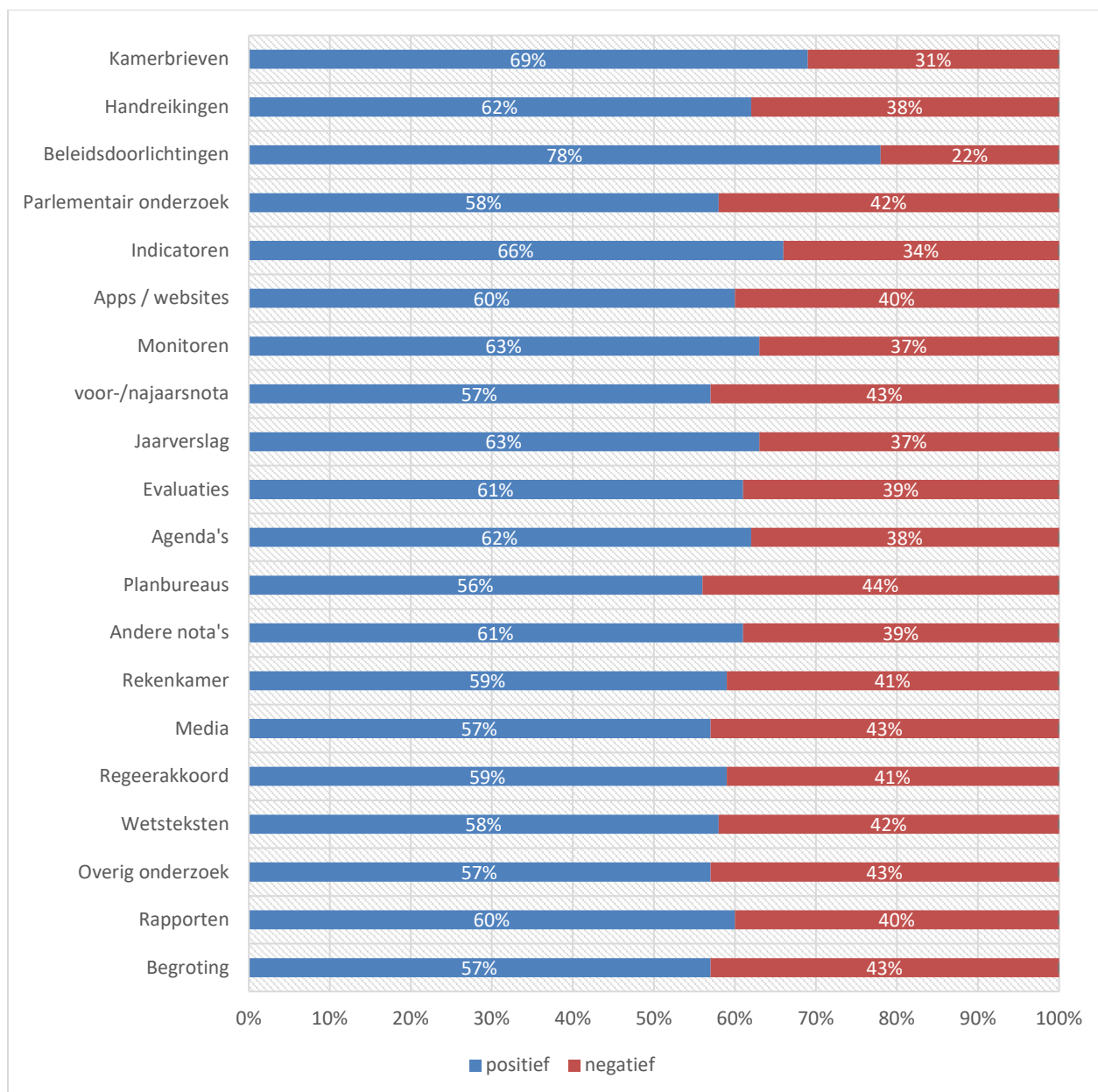
Figuur 17. Typen verantwoordingsinformatie, per moment in de begrotings- en verantwoordingscyclus (genormaliseerd).

Voor de meeste typen verantwoordingsinformatie bevindt het hoogste percentage zich in de verantwoordingsfase. *Beleidsdoorlichtingen*, *indicatoren*, *monitoren*, de *Rekenkamer* en *jaarverslagen* lopen hierin voorop, gevolgd door *rapporten* en *apps of websites*. Het omgekeerde beeld is in mindere mate zichtbaar voor het *regeerakkoord*, *wetsteksten*, *parlementair onderzoek*, en *overig onderzoek*: voor deze bronnen geldt dat ze in de begrotingsfase relatief vaker worden aangehaald. Tot slot geldt voor de *voor- of najaarsnota*, *andere nota's*, informatie van de *planbureaus*, en – interessant genoeg – de *begroting* dat ze relatief het vaakst worden aangehaald in de context van de voor- of najaarsnota.



Figuur 18. Aantal woorden per alinea, bij benoeming type verantwoordingsinformatie.

Zijn alinea's langer of juist korter wanneer bepaalde verantwoordingsinformatietypen worden aangehaald? Figuur 18 laat zien dat er in dit perspectief geen sterke verschillen zijn in de hoeveelheid woorden per alinea. Als tegenhanger lijkt de *Kamerbrief* te gelden, het informatietype dat wellicht het meeste nadere uitleg en toelichting behoeft.



Figuur 19. Sentimentanalyse: verhouding positief/negatief per type verantwoordingsinformatie.

Naast het verkennen van de tekstuele kenmerken is ook een sentimentanalyse verricht (Sytserff en Weetman, 2002), om te zien of er sprake was van meer positieve of negatieve bewoordingen bij de informatietypen.⁴³ Figuur 19 toont de resultaten. Ten eerste

⁴³ Net als bij de sentimentanalyse uit memo 1 is de volgende woordenlijst gebruikt voor positieve woorden: goed, wel, positieve, positief, tijdig, effectief, effectieve, juist, licht, op orde, voldoende, meer, kans, volledig, versterkt, correct, zekerheid, gunstig, voordeel. Als zoektermen voor negatieve woorden zijn gebruikt: slecht, niet, negatieve, negatief, niet tijdig, geen / niet effectieve / effectief, onjuist, zwaar, niet op orde, onvoldoende, minder, risico (in negatieve connotatie), niet volledig, verzwakt, incorrect, onzeker / onzekerheid, ongunstig, nadeel, beperkt, aangescherpt, overtreding(en), foutgevoelig, strikt, noodzaak/ noodzakelijk, verplicht.

valt op dat het percentage positieve bewoordingen bij alle typen verantwoordingsinformatie groter is dan negatieve bewoordingen. Tussen de verschillende typen informatie zijn enige verschillen zichtbaar – hetzij niet aanzienlijk. Planbureaus lijken het meest te worden ingezet als een informatietype in een negatieve connotatie. Aan de andere kant valt de *beleidsdoorlichting* op als bron die juist in positieve zin wordt gebruikt, op grotere afstand gevolgd door de *Kamerbrief*. Dit zou echter te maken kunnen hebben met het beperkte aantal waarnemingen voor deze bronnen.

Tot slot is gekeken of de bevindingen uit de Kamerdebatten per departement aansluiten bij het beeld uit het onderzoek naar de beleidsconclusies uit memo 1. Tabel 13 toont per departement de vermeldingen van de typen verantwoordingsinformatie als percentage van het totale aantal waarnemingen. Om tot een 100%-schaal te komen is het hoogste percentage (bij Defensie voor het item *Rekenkamer*) als benchmark genomen. Hierbij is in grijs aangegeven of het type verantwoordingsinformatie ook wordt gebruikt als bron in de beleidsconclusies van het bijbehorende departement.⁴⁴

Tabel 12. Brongebruik per departement, relatie tussen beleidsconclusies en Kamerdebatten.

	AZ	BZ	BZK	DEF	EZK	FIN	I&W	OCW	SZW	V&J	VWS
<i>Agenda's</i>	20%	35%	30%	11%	28%	20%	43%	29%	13%	21%	22%
<i>Evaluaties</i>	9%	20%	26%	10%	22%	14%	15%	16%	28%	13%	18%
<i>Beleidsdoorlichtingen</i>	0%	3%	2%	2%	6%	5%	2%	1%	3%	1%	3%
<i>Handreikingen</i>	2%	1%	4%	0%	0%	2%	2%	4%	1%	1%	2%
<i>Indicatoren</i>	1%	11%	2%	7%	11%	7%	3%	28%	9%	2%	21%
<i>Kamerbrieven</i>	0%	1%	1%	2%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%
<i>Monitoren</i>	4%	9%	8%	3%	14%	15%	15%	14%	9%	12%	26%
<i>Andere nota's</i>	20%	29%	13%	87%	14%	54%	16%	16%	9%	25%	16%
<i>Rapporten</i>	33%	76%	68%	97%	60%	54%	84%	74%	59%	76%	71%
<i>Regeerakkoord</i>	39%	37%	29%	12%	39%	47%	32%	35%	50%	32%	20%
<i>Rekenkamer</i>	5%	16%	28%	100%	32%	53%	27%	18%	21%	28%	25%
<i>Wetsteksten</i>	49%	24%	45%	8%	23%	39%	23%	38%	52%	66%	45%

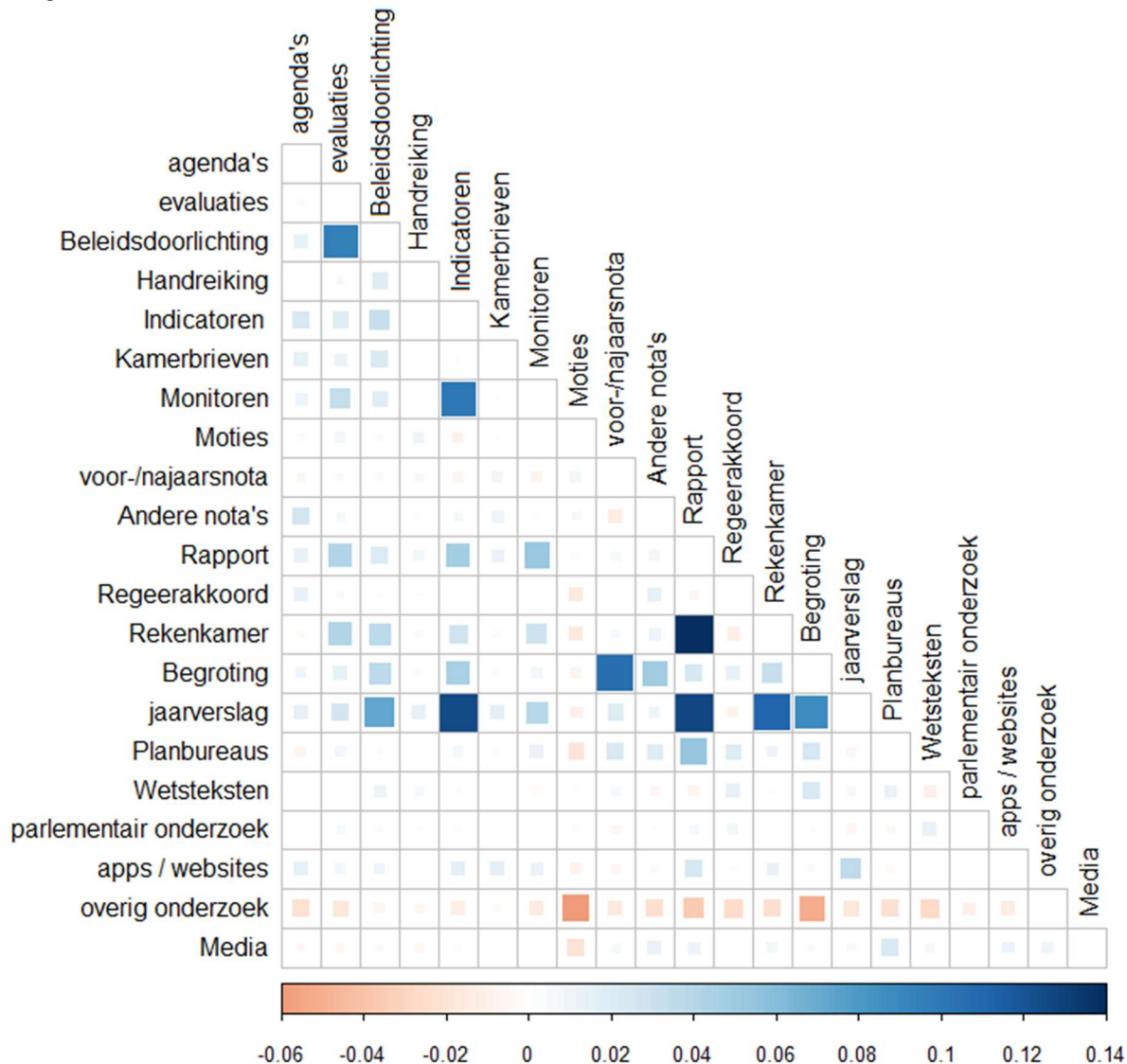
De veronderstelling zou zijn dat bij de grijze blokken de percentages ook hoger liggen: als de overheid bepaalde bronnen zelf aanhaalt, dan ligt het voor de hand om te denken dat die bronnen ook door de volksvertegenwoordiging vaker zullen worden aangehaald – het is de verantwoordingsinformatie die ook door de overheid zelf wordt gebruikt en aangereikt. In hoeverre is er hier sprake van alignment tussen vraag en aanbod? Als we de minima en maxima voor ieder departement afzetten tegen het aanbod, dan zien we dat 9 van deze 11 departementen de door de volksvertegenwoordiging het vaakst aangehaalde bron ook gebruikt; alleen bij Defensie en OCW is dit niet het geval. Andersom ziet het beeld er anders uit: bij 5 van de 11 departementen is de bron die het minst door

⁴⁴ Hierbij is uitsluitend gekeken naar de items die in beide dataset aanwezig waren. Bepaalde onderdelen, zoals het Ministerie van LNV, waren voor memo 1 niet apart uitgesplitst, en zijn daarom niet getoond.

de volksvertegenwoordiging wordt aangehaald wel onderdeel van de onderbouwing bij de beleidsconclusies.

3.4.1. Combinaties van bronnen

Het voorgaande heeft enig inzicht geboden in hoe de typen verantwoordingsinformatie in isolement worden gebruikt. Vertonen ze echter ook onderlinge samenhang? Om een duidelijker beeld te krijgen van welke typen informatie vaker worden gecombineerd toont figuur 20 de correlatietabel van de in dit memo onderscheiden typen verantwoordingsinformatie.



Figuur 20. Correlatietabel: in hoeverre worden typen verantwoording gecombineerd?⁴⁵

⁴⁵ De betekenis van de kleur is gelijk aan de correlatiecoëfficiënt. Die is af te lezen in de balk onderaan de figuur.

Hieruit blijkt dat er weinig vaste combinaties in typen informatie lijken te bestaan. Als bronnen worden gecombineerd, dan blijft het verband zwak; dit blijkt uit de hoogste correlatiecoëfficiënt van 0,14. Het vaakst worden *rapporten* in combinatie met *Rekenkamer* vermeld. Dit is te wijten aan het feit dat de publicaties van de Rekenkamer in de debatten vaak als ‘rapporten’ worden aangeduid. Verder worden *jaarverslagen* relatief vaak gekoppeld aan *indicatoren* en *rapporten*; laatstgenoemde zoals hiervoor vermeld vaak afkomstig van de *Rekenkamer*. Ook *begroting* en *jaarverslag* worden relatief vaak in combinatie benoemd, net als de combinatie van *begroting* met de *voor- of najaarsnota*. Als laatste valt het verband tussen *monitoren* en *indicatoren* op, net als het verband tussen *beleidsdoorlichtingen* en *evaluaties*.⁴⁶

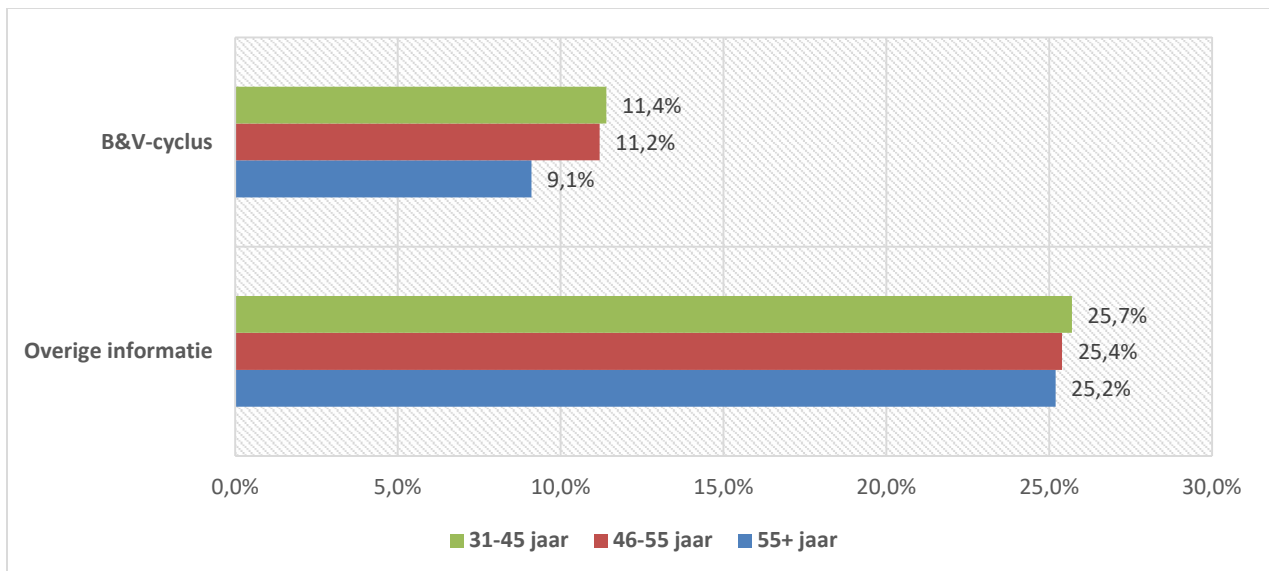
⁴⁶ De positieve verbanden tussen *beleidsdoorlichtingen* en andere informatietypen is deels te wijten aan de kleine hoeveelheid waarnemingen voor dit informatietype, en dient met dit voorbehoud te worden geïnterpreteerd. Voorts is het vrij consistente negatieve verband tussen *overig onderzoek* en de andere bronnen verklaarbaar doordat dit informatietype tot stand is gekomen op basis van de zoekterm ‘onderzoek’, exclusief de plekken waar al melding werd gemaakt van een ander informatietype.

3.4.2. Verschillen in typen gebruik tussen groepen

Uit de voorgaande paragraaf werd duidelijk dat enige variatie bestaat in hoe bepaalde typen verantwoordingsinformatie worden gebruikt. Maar hoe manifesteren die verschillen zich wanneer we kijken naar de verschillende actoren die deelnemen aan de Kamerdebatten?

Om dit verder te onderzoeken is een analyse verricht, waarbij actoren zijn verdeeld in gelijke groepen. Daarbij is gekeken naar de mate waarin verantwoordingsinformatie bij die afzonderlijke groepen voorkomt.⁴⁷ Om tot een handzame definitie te komen zijn de hiervoor onderscheiden typen verantwoordingsinformatie opgeteld tot twee categorieën: *Informatie afkomstig uit de begrotings- en verantwoordingscyclus* (bestaande uit begroting, voor-/najaarsnota, en jaarverslag)⁴⁸ en *Overige informatie* (de resterende onderscheiden categorieën). De statistische significantie is vervolgens met behulp van een chikwadraattoets onderzocht.

Om te beginnen is gekeken naar de verschillen in gebruik van deze twee groepen verantwoordingsinformatie per leeftijdscategorie. Hierbij is een splitsing gemaakt in drie leeftijdsgroepen die qua aantallen waarnemingen gelijk liepen: (1) 31 – 45 jaar, (2) 46-55 jaar, en (3) 55 jaar en ouder.



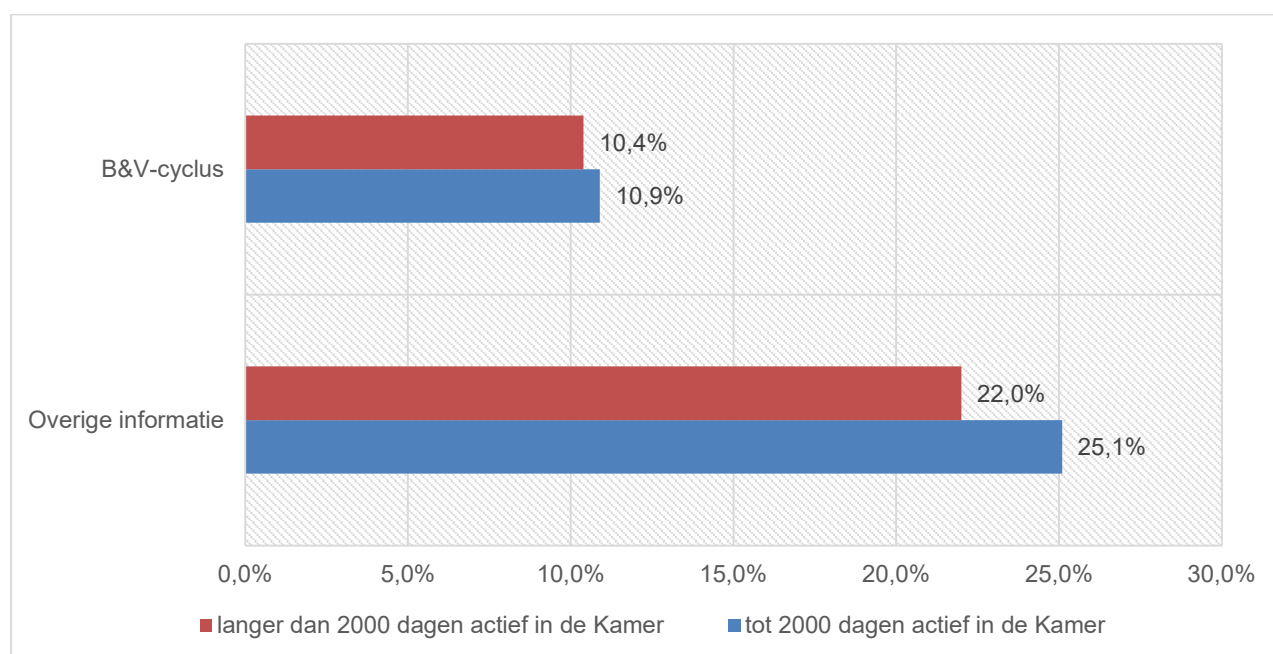
Figuur 21. Verschillen in gebruikte verantwoordingsinformatie: leeftijd.

⁴⁷ Het vervolg van dit onderzoek relateert de waarnemingen van de verschillende typen verantwoordingsinformatie zo veel mogelijk aan het totale aantal waarnemingen per actor. Om die reden wordt hierna veel in termen van percentages gesproken; die percentages omvatten het percentage van het totale aantal waarnemingen waarin een bepaald type verantwoordingsinformatie wordt aangehaald.

⁴⁸ De reden dat de Rekenkamer niet als onderdeel van de B&V-cyclus-categorie wordt beschouwd is dat de Rekenkamer ook publiceert buiten de context van het verantwoordingsonderzoek. Dit zou daarom een vertekend beeld geven.

Figuur 21 toont de resultaten van het gebruik van verantwoordingsinformatie voor deze leeftijdscategorieën. Hieruit blijkt dat de verschillen in gebruik tussen deze groepen marginaal zijn. Er is een neerwaartse lijn, dus hoe ouder de persoon, hoe minder deze geneigd lijkt gebruik te maken van zowel verantwoordingsinformatie binnen als buiten de begrotings- en verantwoordingscyclus. Maar de verschillen zijn niet statistisch significant. Hiermee wordt enigszins ontkracht dat leeftijd een rol speelt bij het soort gebruik van verantwoordingsinformatie door de volksvertegenwoordiging.

Vervolgens is gekeken naar anciënniteit, oftewel het aantal dagen dat iemand in de Kamer actief is op het moment van het Kamerdebat.⁴⁹ Ook hier is het totaal opgesplitst in twee gelijke groepen: uitspraken van personen die korter en langer dan 2000 dagen in de Kamer actief zijn.

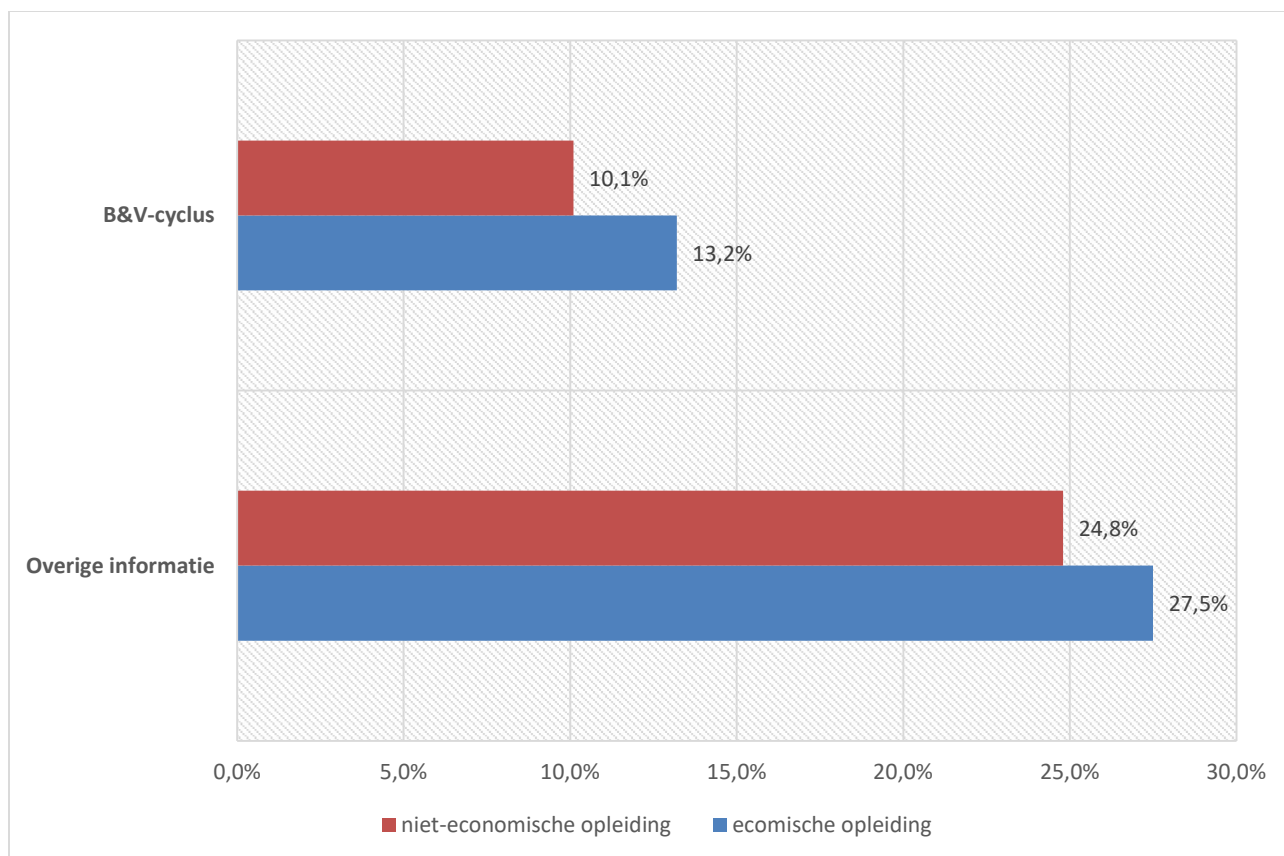


Figuur 22. Verschillen in gebruikte verantwoordingsinformatie: Anciënniteit.

Interessant genoeg geeft figuur 22 voorzichtige indicaties van een omgekeerde trend ten opzichte van de leeftijd van Kamerleden: hoe langer iemand in de Kamer actief is, hoe meer deze geneigd is om gebruik te maken van verantwoordingsinformatie. Deze tendens lijkt groter te zijn bij informatie buiten de begrotings- en verantwoordingscyclus dan bij informatie daarbinnen. Ook hier geldt echter dat de verschillen niet robuust en niet statistisch significant zijn.

Als derde is op dezelfde manier gekeken naar de verschillen tussen uitspraken door personen die een bedrijfseconomische opleiding hebben gevolgd en uitspraken door personen die dat niet hebben gedaan.

⁴⁹ Dit gedeelte richt zich uitsluitend op Kamerleden en niet op bewindspersonen.



Figuur 23. Verschillen in gebruikte verantwoordingsinformatie: opleiding.

Van de drie vergelijkingen geeft dit de sterkste signalen dat er wel een verschil bestaat in informatiegebruik (figuur 23), hetzij wederom niet significant. Voor beide informatietypen geldt dat personen die een bedrijfseconomische opleiding volgden meer gebruik van informatie maken personen die dit niet hebben gedaan.⁵⁰

3.4.2.1. Ontwikkeling van het Verantwoordingsportfolio

Om het informatiegebruik binnen de Kamer nog verder te onderzoeken ontwikkelden we het concept van het *Verantwoordingsportfolio*. Het idee hiervoor is deels ontleend aan het taalkundige concept van de *Type-Token Ratio*, bedoeld om de diversiteit in vocabulaire in kaart te brengen (zie bijv. Miller en Chapman, 1993). De Type-Token Ratio is de verhouding tussen het aantal verschillende woorden (*types*) ten opzichte van het totale aantal woorden (*tokens*) van een spreker.

Het Verantwoordingsportfollio (VP) kijkt specifiek naar het relatieve gebruik van de hiervoor onderscheiden typen verantwoordingsinformatie, wanneer dit wordt afgezet tegen iemands totale spreektijd. Het kan gezien worden als de gezamenlijke woordfrequentie

⁵⁰ Hierbij dient wel een voorbehoud gemaakt te worden, in zoverre dat de financiële woordvoerders van politieke partijen vaker een bedrijfseconomische achtergrond hebben. Aangezien deze woordvoerders ook vaak aan het woord zijn in debatten gerelateerd aan de begrotings- en verantwoordingscyclus, kan dit leiden tot een enigszins vertekend beeld.

van de typen verantwoordingsinformatie voor iedere actor, wanneer dit afgezet wordt tegen het volledige aantal waarnemingen dat aan de actor kan worden toegeschreven.

De aanname is dat actoren die vaker de onderscheiden typen verantwoordingsinformatie benoemen een meer gevuld VP hebben. Wanneer Kamerlid A bijvoorbeeld binnen zes alinea's een beleidsdoorlichting, rapport, en het jaarverslag aanhaalt, terwijl Kamerlid B in zes alinea's één keer een rapport aanhaalt, dan komt het VP van Kamerlid A uit op $3/6=50\%$ en Kamerlid B op $1/6=17\%$. Om het exacte VP te bepalen wordt daartoe de volgende formulering gebruikt:⁵¹

$$VP(a) = \frac{(a|AGEN = 1)}{N(a)} + \frac{(a|EVAL = 1)}{N(a)} + \frac{(a|POLR = 1)}{N(a)} + \frac{(a|INTM = 1)}{N(a)} + \frac{(a|GUIM = 1)}{N(a)} + \frac{(a|LETP = 1)}{N(a)} + \frac{(a|MONI = 1)}{N(a)} + \frac{(a|SANO = 1)}{N(a)} + \frac{(a|NOTE = 1)}{N(a)} + \frac{(a|REPS = 1)}{N(a)} + \frac{(a|AGRE = 1)}{N(a)} + \frac{(a|RSAI = 1)}{N(a)} + \frac{(a|SBUD = 1)}{N(a)} + \frac{(a|ANRE = 1)}{N(a)} + \frac{(a|RAGE = 1)}{N(a)} + \frac{(a|LEGT = 1)}{N(a)} + \frac{(a|WEB = 1)}{N(a)} + \frac{(a|PINQ = 1)}{N(a)} + \frac{(a|ORES = 1)}{N(a)} + \frac{(a|MEDI = 1)}{N(a)}$$

, waarbij a het type actor aanduidt.⁵²

⁵¹ Voor het Verantwoordingsportfolio is het verder van belang om te weten dat de typen verantwoordingsinformatie voor iedere alinea zijn geformuleerd als dummyvariabelen, waar 1 = 'wordt aangehaald'.

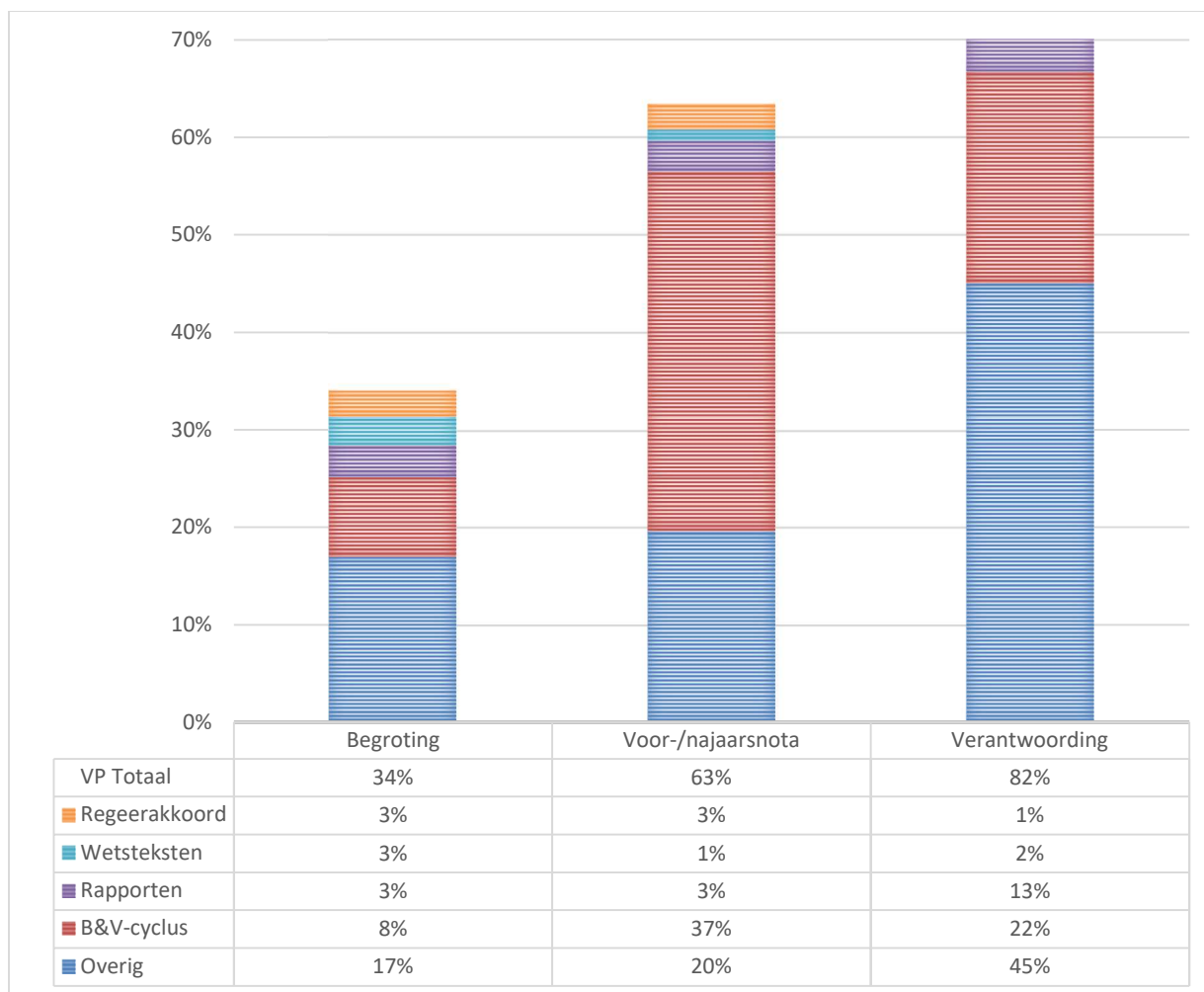
⁵² De afkortingen in de formulering zijn als volgt:

- Agenda's (AGEN)
- Evaluaties (EVAL)
- Beleidsdoorlichtingen (*Policy reviews*, POLR)
- Indicatoren en doelstellingenmatrices (*Indicators and target matrices*, INTM)
- Handreikingen (*Guides and manuals*, GUIM)
- Kamerbrieven (*Letters to parliament*, LETP)
- Monitoren (MONI)
- Voor- en najaarsnota's (*Spring and Autumn Notes*, SANO)
- Andere nota's (*notes*, NOTE)
- Rapporten en rapportages (*Reports*, REPS)
- Regeerakkoord (*Coalition agreements*, AGRE)
- Rekenkamerrapporten (*Reports by the Supreme Audit Institution*, RSAI)
- Begroting (*State budget*, SBUD)
- Jaarverslag (*Annual report*, ANRE)
- Informatie van planbureaus (*Reports by the assessment agencies*, RAGE)
- Wetsteksten, -voorstellen en -wijzigingen (*Legal texts, proposals and amendments*, LEGT)
- Websites, apps, en andere nieuwe mediavormen (WEB)
- Parlementaire onderzoeken (*Parliamentary inquiries*, PINQ)
- Overig onderzoek (*Other research*, ORES)
- Media-uitingen (MEDI)

Voor de weergave in het vervolg is een aantal van de onderscheiden typen verantwoordingsinformatie geclusterd. De eerste cluster voegt informatie uit de begrotings- en verantwoordingscyclus waar mogelijk samen, de tweede cluster voegt de categorieën met de kleinste aantallen samen. In de volgende figuren wordt het VP als volgt grafisch weergegeven:

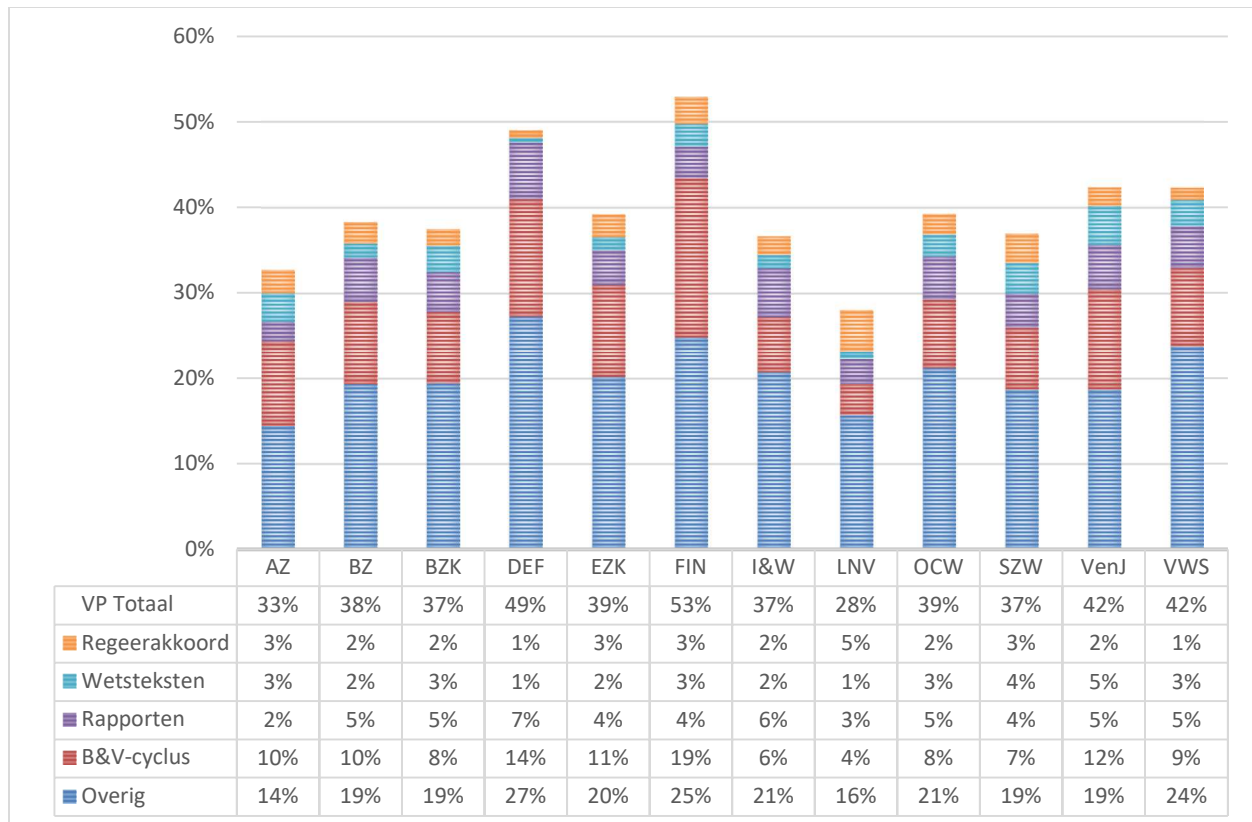
- *Informatie afkomstig uit de begrotings- en verantwoordingscyclus,*
- *Regeerakkoord,*
- *Wetsteksten,*
- *Rapporten en rapportages,*
- *Overige informatietypen* (agenda's, evaluaties, beleidsdoorlichtingen, indicatoren, handreikingen, kamerbrieven, monitoren, andere nota's, Rekenkamer, informatie van planbureaus, websites, apps, en andere nieuwe mediavormen, parlementaire onderzoeken, overig onderzoek, media-uitingen).

Als vertrekpunt is gekeken naar hoe gevuld het VP is, wanneer dit wordt gekoppeld aan een aantal contextuele kenmerken.



Figuur 24. Verantwoordingsportfolio: Fase in de begrotings- en verantwoordingscyclus.

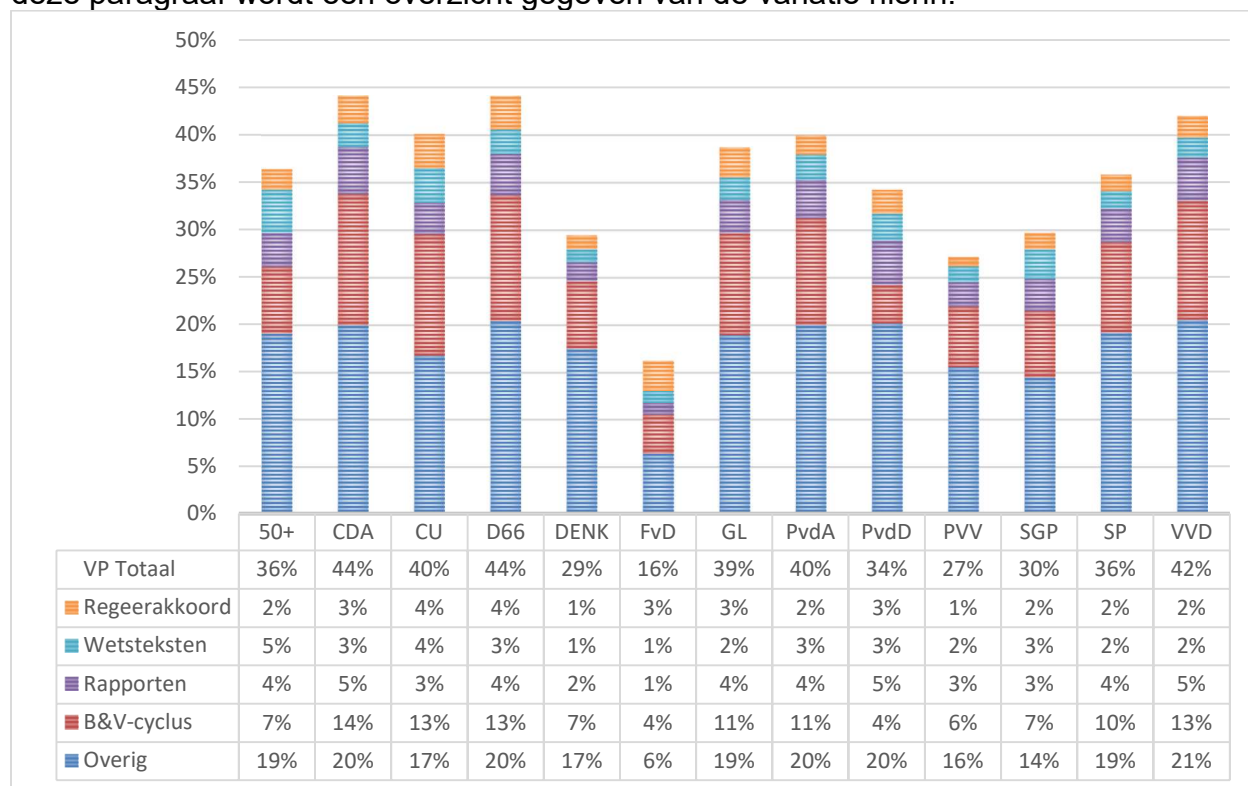
Het moment in de begrotings- en verantwoordingscyclus is een eerste kenmerk dat werd onderzocht. Figuur 24 toont een aantal beelden die enigszins voldoen aan de verwachtingen. Zo wordt in de verantwoordingsfase van de Kamerdebatten het vaakst verantwoordingsinformatie aangehaald, gevolgd door de fase van de voor- en najaarsnota. Voor de begroting wordt in dit licht het kleinste VP genoteerd. Voorts valt op dat bij de voor- en najaarsnota verreweg het meeste gebruik wordt gemaakt van informatie uit de geclusterde categorie van de begrotings- en verantwoordingscyclus – zoals gedeeltelijk ook al te zien was bij figuur 17.



Figuur 25. Verantwoordingsportfolio: Departementen.

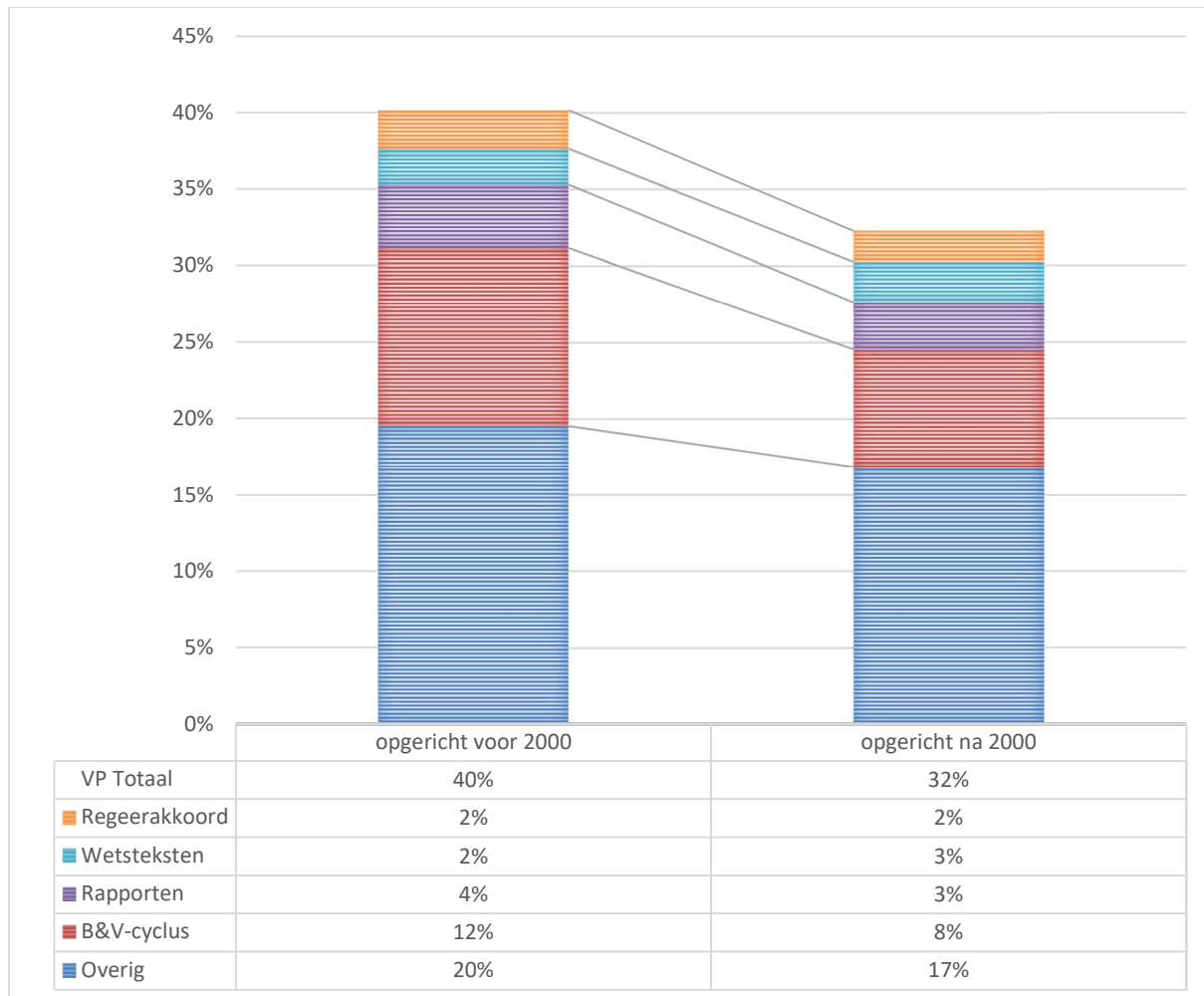
Figuur 25 toont het VP, wanneer dit is gerelateerd aan het departement dat in het Kamerdebat wordt besproken. Ook hier zijn een aantal zaken te ontwaren. Aan de bovenkant van het rijtje vinden we de ministeries van Financiën en Defensie, met relatief het grootste VP. Onderaan staan de ministeries van Algemene Zaken en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Laatstgenoemde is echter waarschijnlijk grotendeels te wijten aan het beperkte aantal waarnemingen van bronnen die specifiek op LNV betrekking hadden.

Hoe manifesteren de verschillen in het VP zich tussen de verschillende actoren? In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de variatie hierin.



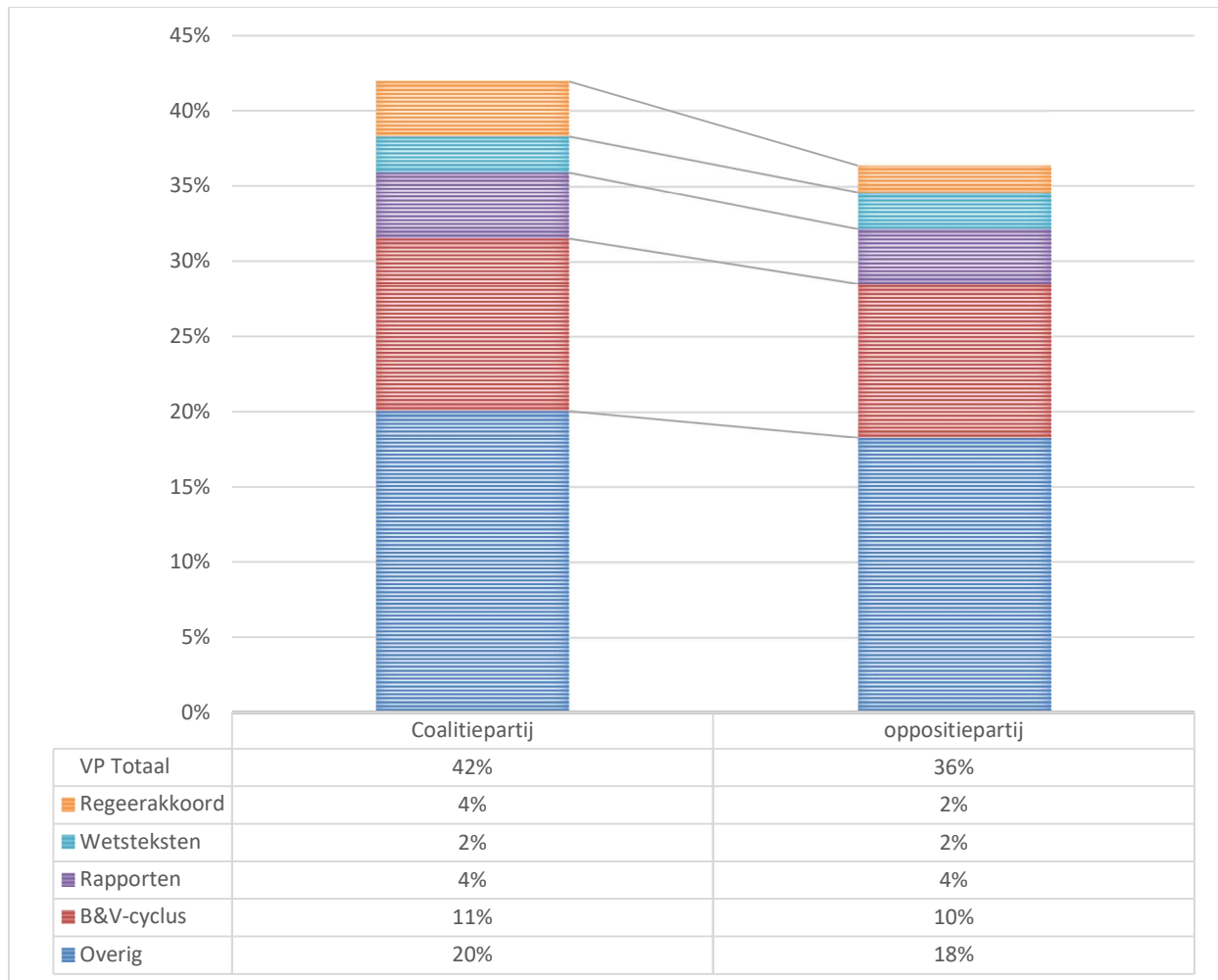
Figuur 26. Verantwoordingsportfolio per politieke partij.

Om te beginnen toont figuur 26 het VP per politieke partij. Het grootste VP is in het bezit van CDA, ChristenUnie (CU), en D66. In dit opzicht maakt Forum voor Democratie (FvD) beduidend minder gebruik van verantwoordingsinformatie, op grotere afstand gevolgd door PVV.



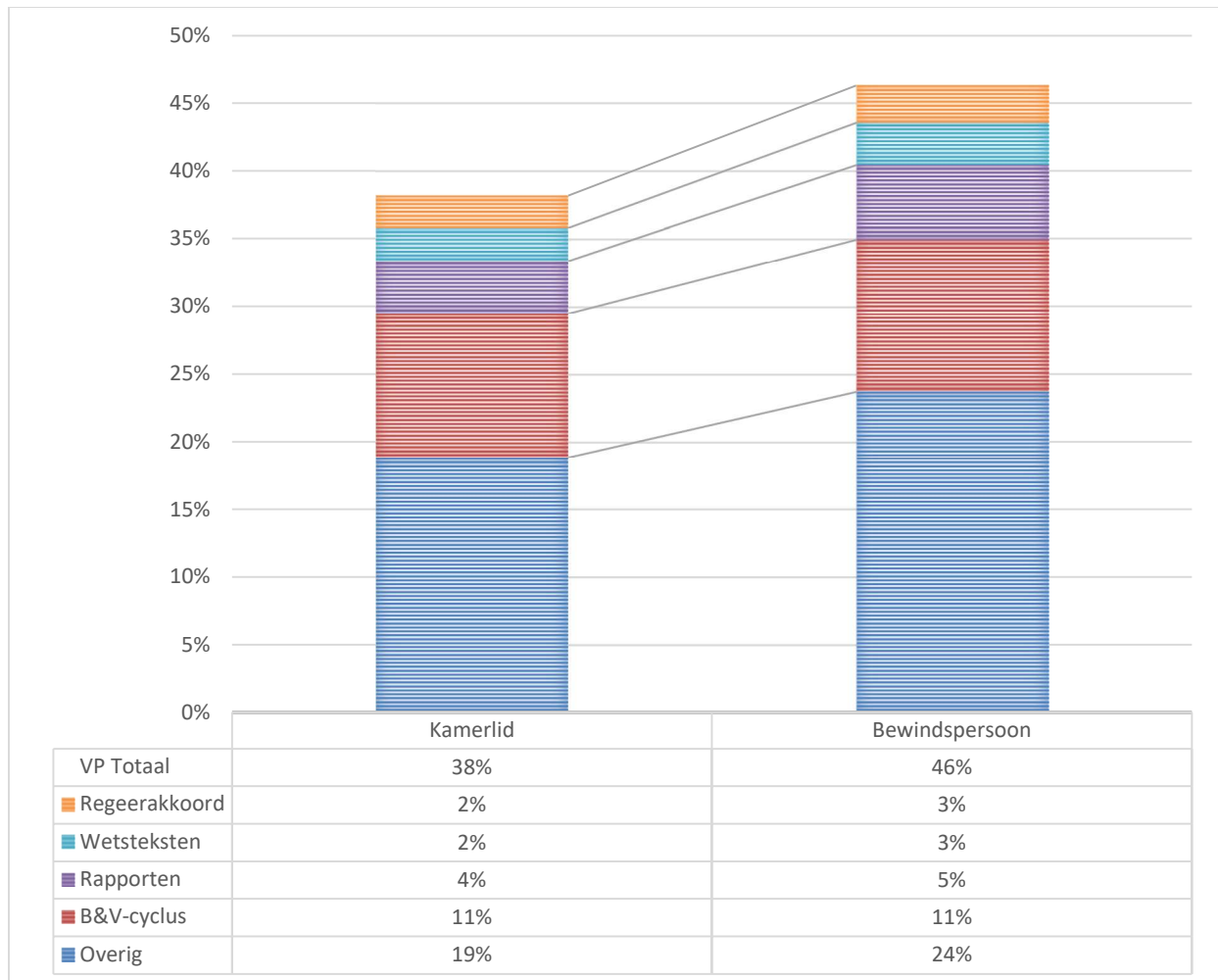
Figuur 27. Verantwoordingsportfolio: partijen opgericht vóór en na .

Het voorgaande gaf een indicatie dat minder klassieke regeringspartijen een minder gevuld VP lijken te hebben. Figuur 27 toont het VP uitgesplitst voor politieke partijen die vóór en na de eeuwwisseling zijn opgericht. De verschillen tussen deze twee actoren voor de onderscheiden typen verantwoording zijn niet significant, maar er bestaat een cumulatief verschil van 8%.



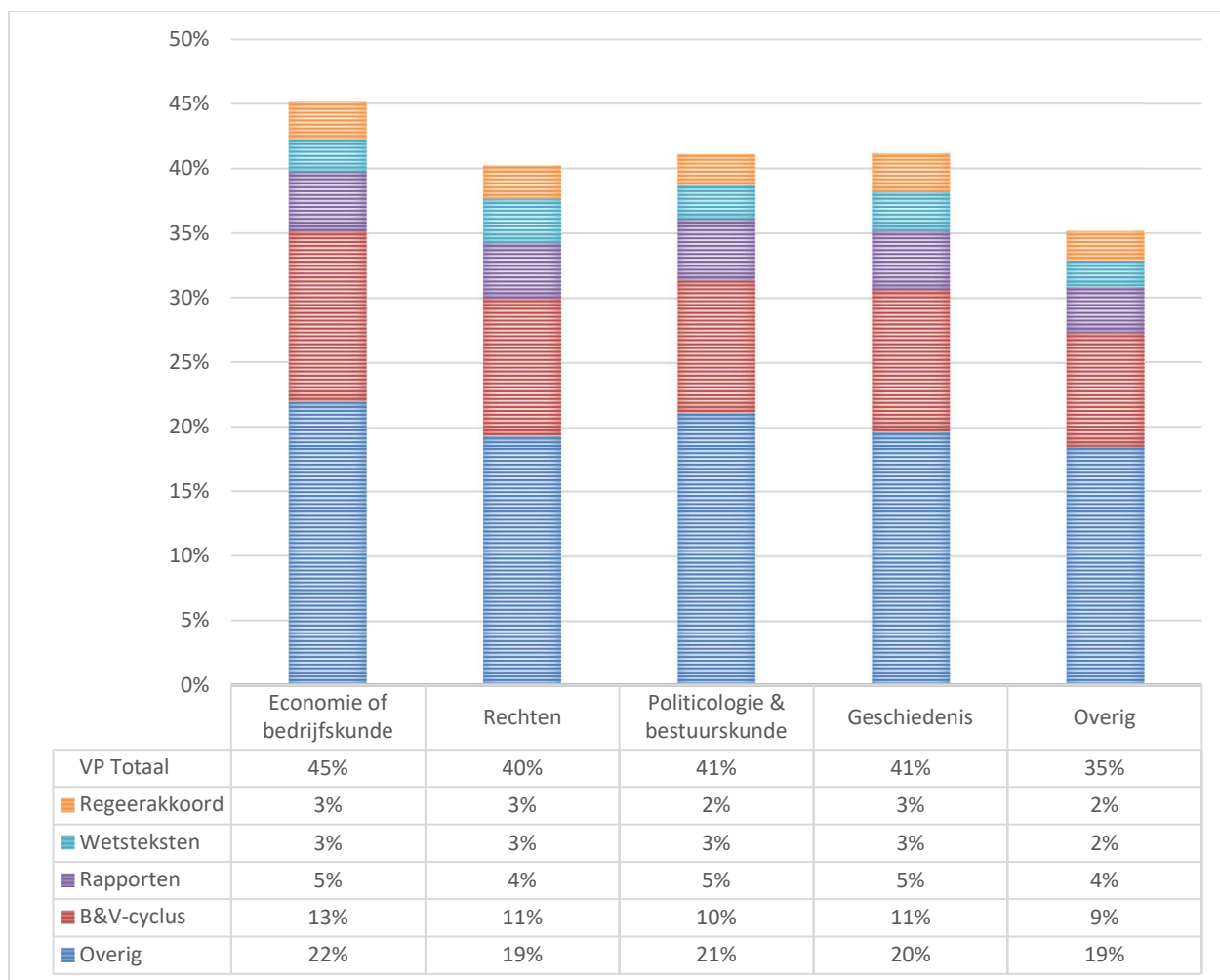
Figuur 28. Verantwoordingsportfolio: Coalitie- en oppositiepartijen.

Dit effect wordt kleiner wanneer we kijken naar de verschillen tussen coalitie- en oppositiepartijen (figuur 28); hier is het cumulatieve effect niet statistisch significant en scoren oppositiepartijen slechts 6% minder. Deze actoren zijn dus nagenoeg gelijk aan elkaar, waar het gaat om hun VP.



Figuur 29. Verantwoordingsportfolio: Kamerleden en bewindspersonen.

Iets grotere, maar geen significante verschillen vinden we bij het vergelijken van Kamerleden met bewindspersonen (figuur 29). Op vrijwel alle terreinen maken de bewindspersonen vaker gebruik van verantwoordingsinformatie. Voor de onderliggende verantwoordingstypen geldt dat de verschillen niet groot zijn; het effect lijkt dus uitsluitend cumulatief te zijn, en niet te gelden voor één bepaald type verantwoordingsinformatie.



Figuur 30. Verantwoordingsportfolio: opleiding.

Met het oog op gevolgde opleidingen zijn de verschillen iets marginaler (figuur 30). Alleen met betrekking tot informatie onttrokken aan de begrotings- en verantwoordingscyclus valt op dat mensen die economie of bedrijfskunde gestudeerd hebben relatief meer gebruik maken van deze structuur. Verder hebben in cumulatief opzicht laatstgenoemden een grotere neiging om verantwoordingsinformatie aan te halen, zij het dat zij hierin op slechts 4% afstand worden gevolgd door personen met een politicologische, bestuurskundige, of historische achtergrond. Het cumulatieve verschil wordt groter wanneer dit wordt vergeleken met personen die een studie in de categorie 'Overig' volgden: de afstand tussen hen en mensen met een bedrijfseconomische achtergrond bedraagt 10%.

3.5. Conclusie

In het voorgaande is in kaart gebracht hoe de rijksverantwoording zich verhoudt tot de politieke dynamiek. Veel van het onderzoek naar verantwoordingsstructuren binnen de politiek heeft betrekking op de informatie of de structuren zelf – ook binnen het project Innovatie in Publieke Verantwoording –, terwijl voor de effectieve aandacht voor de verschillende vormen van verantwoordingsinformatie door verschillende belanghebbenden beduidend minder aandacht bestaat. Dit memo heeft geprobeerd om een beeld te schetsen van het daadwerkelijke gebruik van verantwoordingsinformatie in de Kamer, aan de hand van Kamerdebatten gerelateerd aan de begrotings- en verantwoordingscyclus.

Een hoofdconclusie is dat verantwoording vaker in brede zin wordt gebruikt dan in enge zin. Veel van de onderscheiden typen verantwoordingsinformatie worden in de context van de Kamerdebatten gebruikt. Veruit de meeste verantwoordingsinformatie wordt gebruikt in de verantwoordingsfase; hierbij blijft gebruik in andere fasen – met name in de begrotingsfase – sterk achter. Hierbij is het interessant om te zien dat sommige typen verantwoordingsinformatie aanzienlijk vaker worden gebruikt in bepaalde fasen van de begrotings- en verantwoordingscyclus. Rekenkamerrapporten werden bijvoorbeeld voornamelijk in de context van verantwoording gebruikt, maar het gebruik van informatie uit de begroting en van de planbureaus was veel frequenter tijdens de bespreking van de voor- en najaarsnota's. Combinaties van de onderscheiden bronnen leken niet heel frequent voor te komen.

Daarnaast is gekeken of de bevindingen uit de Kamerdebatten per departement enigszins aansluiten bij het beeld uit het eerdere onderzoek naar de beleidsconclusies. Is het zo dat als de overheid bepaalde bronnen zelf aanhaalt, die bronnen ook door de volksvertegenwoordiging vaker worden aangehaald? Positief geformuleerd werd gevonden dat de bronnen die het vaakst bij departementale debatten werden aangehaald bij negen van de elf departementen ook werden benoemd in de eigen verantwoording. Andersom werden bronnen die bij vijf van de elf departementen als bewijsvoering werden gebruikt amper in debatten aangehaald. Dat biedt voorzichtige aanknopingspunten voor het constateren van een disconnect tussen vraag en aanbod van verantwoordingsinformatie, wanneer het gaat om het samenspel van overheid en volksvertegenwoordiging.

Een derde implicatie is dat een grote mate van diversiteit in informatiegebruik bestaat binnen de Kamer, en dat die diversiteit zich in beperkte mate manifesteert wanneer bepaalde dwarsdoorsneden worden gemaakt. Het bewijs voor leeftijd als verklaring voor gebruikersverschillen was marginaal. Weliswaar waren er enige indicaties die aansloten bij patronen uit de bestaande literatuur – hoe jonger de persoon, hoe meer deze geneigd lijkt gebruik te maken van verantwoordingsinformatie –, maar deze verschillen waren niet robuust. Voorzichtige tekenen van een omgekeerde trend werden gevonden bij anciënniteit: hoe langer iemand in de Kamer actief is, hoe meer deze geneigd is om gebruik te maken van verantwoordingsinformatie. Voorts werd ook marginaal bewijs gevonden voor informatie van binnen en van buiten de begrotings- en verantwoordingscy-

clus dat personen die een bedrijfseconomische opleiding volgden meer gebruik van informatie maken personen die dit niet hebben gedaan. Ook werden enige verschillen gevonden tussen de 'klassieke' en de nieuwere partijen, en de mate waarin Kamerleden en bewindspersonen gebruik maakten verschillende vormen van verantwoordingsinformatie was verschillend. Anderzijds bleken de verschillen tussen oppositie- en coalitiepartijen minder groot.

Dit verkennende onderzoek biedt het begin van een empirische grondslag voor bepaalde intuïtieve gedachten met betrekking tot daadwerkelijk gebruik van verantwoordingsinformatie in een politieke context. Wat zijn de implicaties voor de verschillen in gebruik? Er zijn twee lijnen denkbaar (Zie ook Faber en Budding, 2019): enerzijds kan geredeneerd worden dat politici beter geëquipeerd zouden moeten worden om verantwoordingsinformatie meer te gebruiken – zowel in opleiding als in kenniscapaciteit (zie ook Kunzler *et al.*, 2019). Anderzijds kan worden betoogd dat meer moet worden ingezet op andere vormen van verantwoordingsvormen die op dit moment meer in trek zijn bij de volksvertegenwoordiging. Recent onderzoek bij Nederlandse gemeenten concludeerde bijvoorbeeld voorzichtig dat gemeenteraadsleden meer en meer interesse lijken te tonen voor kwalitatieve en informele informatiebronnen (Pommer en Boelhouwer, 2017; Van Stipdonk en Van den Berg, 2018); eenzelfde soort ontwikkeling zou kunnen gelden binnen de context van het Rijk. Het beperkte bewijs dat in dit onderzoek werd gevonden voor een economische vooropleiding sluit aan bij de mening van diverse auteurs (Christiaens, 2014; Jorge *et al.*, 2016), die betogen dat meer financiële onderlegdheid van de volksvertegenwoordiging het gebruik van verantwoordingsinformatie niet per definitie zal verhogen.

Het onderzoek dat voor dit memo is verricht is niet zonder beperkingen. Zo wordt in de Kamer niet altijd genoemd welke informatie actoren gebruiken, of waar ze informatie vandaan hebben. Voorts is onze aanname dat wanneer een bepaald type verantwoordingsinformatie wordt aangehaald, dit per definitie inhoudelijk gebruik betreft. Soms wordt verantwoordingsinformatie echter 'generiek' gebruikt: enkele keren werden Kamerleden gesignaleerd die spreken van 'subsidies, wetsvoorstellen, andere regelgeving, nota's en beleidsplannen' zonder hierbij op een specifiek document te doelen, maar meer om de aandacht te vestigen op de hoeveelheden aan informatie die hun ter beschikking staan. Bovendien kan het informatiegebruik verschillen door de mate waarin een dossier gepolitiseerd is of Kamerleden andere informatie gebruiken (zie bijv. Enthoven, 2011).

Tot slot heeft het onderzoek dat in het kader van voorliggend memo is uitgevoerd het karakter van een meta-analyse: aan de hand van het woordgebruik is gekeken naar verschillen en variatie in gebruik van verantwoordingsinformatie. Hierbij is nog geen inzage gegeven in hoe die verantwoordingsinformatie feitelijk wordt gebruikt.

Wanneer wordt verantwoordingsinformatie inhoudelijk gebruikt, waarmee de Kamer haar controlerende rol op een goede manier? En zijn er actoren die bronnen meer en vaker met een inhoudelijk doel voor ogen gebruiken? Voor memo 4 zullen we dit onderwerp nader uitwerken, waarbij we goeddeels voort proberen te bouwen op de bevindingen uit het huidige memo.

4. Verantwoordingsinformatie in Kamerdebatten: Hoe?

Het onderzoek in het kader van het project Innovatie in Publieke Verantwoording heeft reeds laten zien dat verschillende soorten actoren anders gebruik maken van verschillende vormen verantwoording. Bovendien heeft eerder onderzoek erop gewezen dat informatie die onderdeel vormt van de begrotings- en verantwoordingscyclus van het Rijk vaak niet als afdoende wordt beschouwd om in de informatiebehoefte van verschillende gebruikersgroepen te voorzien.

Voorts is diverse malen opgetekend dat het gebruik van beschikbare verantwoordingsinformatie vaak niet in verhouding staat tot de hoeveelheid informatie die wordt opgeleverd (zie bijv. Faber, 2017; 2018). Enerzijds wordt in deze context gezegd dat transparantie een voorwaarde is voor goed bestuur, en dat ‘een raam doorzichtig is, ook als niemand er doorheen kijkt’ (Meijer *et al.*, 2009). Anderzijds wordt het gebrek aan gebruik vaak geagendeerd: wat is het doel van het opleveren van verantwoordingsinformatie als deze informatie niet of amper wordt benut?

Memo’s 3 en 4 concentreren zich op de vraagkant: wat gebeurt er met verantwoordingsinformatie op het moment dat de ‘belangstellende of belanghebbende buitenstaander’ (Klaassen *et al.*, 2000) bereikt, en op wat voor manier wordt die informatie gebruikt? De memo’s zijn erop gericht om inzicht te krijgen in de manier waarop de Kamer feitelijk gebruik maakt van verantwoordingsinformatie. Om dit aan te passen naar de reikwijdte van het project is ervoor gekozen om specifiek te kijken naar de Kamerdebatten die gelieerd zijn aan de begrotings- en verantwoordingscyclus.

Waar memo 3 voornamelijk keek naar de ‘Wat’- en ‘Wie’-vragen van het gebruik van verantwoordingsinformatie, richt memo 4 zich op de ‘Hoe’-vraag: als informatie wordt gebruikt, op wat voor manier gebeurt dit, en met welke doeleinden? Om de hoe-vraag van het gebruik te operationaliseren concentreren we ons op één type verantwoordingsinformatie: rapporten en verantwoordingsonderzoeken geschreven door de Algemene Rekenkamer. Hierbij wordt gekeken naar een aantal verschillende aspecten:

1. Zijn er bepaalde deelonderwerpen binnen een bron die vaker naar voren worden gebracht ten opzichte van andere onderwerpen?
2. Is er sprake van ex-ante of ex-postgebruik van verantwoordingsinformatie?
3. Dient het gebruik *de facto* positieve of kritische doeleinden?
4. Hoe informatievaardig worden de bronnen gebruikt?

Deze studie is erop gericht om meer inzicht te verkrijgen in de manier waarop verantwoordingsinformatie wordt gebruikt. Hierbij dient te worden onderstreept dat het exploratief onderzoek betreft: zoals ook zal blijken uit de bespreking van de bestaande litera-

tuur is het feitelijke gebruik van verantwoordingsinformatie door de volksvertegenwoordiging een onderwerp-in-ontwikkeling binnen de wetenschap, en bij ons weten is verantwoordingsinformatie uit de debatten niet eerder op deze manier geanalyseerd.

4.1. Literatuur en context

Voor de behandeling van de literatuur omtrent daadwerkelijk gebruik van verantwoordingsinformatie door Kamerleden verwijzen we deels terug naar de literatuursectie onder memo 3. Tegelijkertijd zijn voor de 'Hoe'-vraag een aantal belangrijke aanvullingen op de literatuur nodig, voordat we overgaan op het empirische gedeelte.

Om te beginnen is het zinvol om eerst een stap terug te doen en te kijken met welk doel de volksvertegenwoordiging informatie kan gebruiken. De Kamer heeft twee hoofdtaken: het controleren van de regering en het maken van wetten. De regering is daarnaast verplicht om beide Kamers te informeren, opdat zij de regering goed kunnen controleren. Deze informatieplicht is tevens vastgelegd in de Grondwet. Maar hoe wordt verantwoordingsinformatie door de volksvertegenwoordiging gebruikt? In zijn proefschrift besteedde Enthoven (2011) aandacht aan het proces van informatieverwerking door Kamerleden en conceptualiseerde dit in de vorm van vijf stappen:

1. *Bronnen van informatie.* Kamerleden ontvangen informatie uit allerlei bronnen en gelederen, zowel formeel als informeel.
2. *Informatieselectie en verrijking.* Om het risico van overvoering te voorkomen moet enige voorselectie in de informatievoorziening plaatsvinden. Dit wordt gedaan door het Kamerlid zelf, alsmede door de fractiemedewerker. Enthoven (2014) omschrijft deze fase als een 'diffuus en intuïtief proces' (p45), dat afhangt van de voorkeuren van de volksvertegenwoordiger, diens ervaring en de aard van het bronmateriaal. Met dit laatste hangt tevens samen in hoeverre bepaalde aspecten van de informatie 'verrijking' behoeven: verdere inkleuring of verduidelijking door de opsteller van de informatie.
3. *Oordeelsvorming.* Deze fase wordt als cruciaal gezien in het informatieproces. Tegelijkertijd wordt deze fase niet in isolement doorlopen, en werken hier vaak factoren zoals het formele partijstandpunt.
4. *Informatieproductie.* Na de oordeelsvorming wordt gestalte gegeven aan de eigen informatie en het standpunt dat wordt gefundeerd met de onderliggende informatie, middels bijvoorbeeld de formulering van mondelingen of schriftelijke vragen, moties, of in de loop van Kamerdebatten.
5. *Communicatie.* Wanneer de voorgaande stappen zijn doorlopen, volgt de communicatiefase: het omzetten van de politieke vormen van informatie naar vertaalbare, 'behapbare' stukken informatie die kunnen worden gecommuniceerd naar de achterban, de media, en de samenleving.

Het is belangrijk om stil te staan bij deze processtappen: de feitelijke informatieproductie in de vorm van Kamerdebatten – het aspect waar dit memo zich op richt – vormt de schakel in een complex en gelaagd proces van informatieverwerking.

Met name over het schaarse, vaak symbolische gebruik van financiële informatie door politici is internationaal het een en ander geschreven. Zo vonden Liguori en Steccolini (2018) in de Italiaanse lokale context dat politici die melden vóór de invoering van het baten-lastenstelsel te zijn zich meer interesseerden voor de 'politieke kracht' die het voor de politici symboliseerde, en niet zozeer de gebruikswaarde voor (en door) henzelf. Soortgelijke resultaten vonden Jorge *et al.* (2016) in Portugal, waar geen effecten werd gevonden voor de manier waarop politieke debatten werden gevoerd voor en na de invoering van uitvoerige verandertrajecten in de context van publieke verantwoording. In het type gebruik van verantwoordingsinformatie in een politieke context, als het wordt gebruikt, is bij ons weten in het verleden niet eerder gedifferentieerd.

4.1.1. Informatievaardigheden

In het vorige memo is al aandacht geschonken aan het concept van financiële geletterdheid. In aanvulling hierop wordt op een hoger abstractieniveau soms gesproken van informatievaardigheden of *information literacy* (zie bijv. Owens *et al.*, 2013): de vaardigheden om te weten wanneer en waarom je bepaalde informatie nodig hebt, waar je het kunt vinden en hoe je het kunt duiden, gebruiken, en eventueel op een zinvolle manier kunt overbrengen. In het perspectief van inhoudelijk gebruik van verantwoordingsinformatie achten we dit een relevante manier om de vaardigheden van politici te conceptualiseren. Het Britse Chartered Institute of Library and Information Professionals (CILIP, 2011) somde deze verzameling vaardigheden op als het begrip hebben van:

- Een behoefte aan informatie,
- Beschikking over de juiste middelen,
- Hoe informatie kan worden gevonden,
- De noodzaak om resultaten te evalueren,
- Hoe resultaten kunnen worden gebruikt,
- Ethiek en verantwoordelijkheid voor gebruik,
- Hoe bevindingen kunnen worden gedeeld en beheerd.

Een aanvulling op dit palet van informatievaardigheden biedt Huston (2010). Zij maakte een onderscheid (1) De kennisdimensie, de door vooropleiding of ervaring opgedane kennisvoorraad, en (2) de toepassingsdimensie, oftewel het vermogen en het vertrouwen om kennis toe te passen en te gebruiken. Deze conceptualisering van informatievaardigheden zal in de methodesectie verder uitgewerkt worden in de context van het gebruik van verantwoordingsinformatie.

De in deze paragraaf besproken literatuur fungeert als vertrekpunt voor de vraag hoe informatie in Kamerdebatten wordt gebruikt, en met welke doeleinden.

4.2. Methode

Het vertrekpunt voor de dataverzameling is hetzelfde als bij het vorige memo. Alle parlementaire debatten gerelateerd aan de begrotings- en verantwoordingscyclus die

plaatsvonden in de periode 2013 – 2018 zijn verzameld. Hierbij wordt geconcentreerd op de Handelingen en, in het geval van verantwoording, de verslagen van wetgevings-overleggen, waarna deze gegevens op alinea-niveau werden gesplitst. Vervolgens werd hieruit alle tekst die de voorzitter uitsprak verwijderd, net als alle tekst die onderdeel vormde van een motie en alle alinea's bestaande uit minder dan tien woorden.⁵³

Als volgende stap was het voor de inhoudelijke analyse van belang om bepaalde condities met het oog op het gebruik van informatie gelijk te kunnen houden: verschillende typen verantwoordingsinformatie roepen waarschijnlijk verschillende vormen van gebruik op, daarom was het belangrijk om een keuze te maken voor één type verantwoordingsinformatie.

Daarom is gekozen om te kijken naar alle waarnemingen waarin werk van de Algemene Rekenkamer wordt benoemd, en specifiek te focussen naar de manier waarop verantwoordingsinformatie die de Rekenkamer aan de volksvertegenwoordiging levert wordt gebruikt. Ieder jaar controleert de Rekenkamer de jaarverslagen van de ministeries en wordt onderzoek gedaan naar de ministeriële bedrijfsvoering. Op Verantwoordingsdag biedt de president van de Rekenkamer de onderzoeken aan de Tweede Kamer aan, dat het regeringsbeleid van het afgelopen jaar beoordeelt: zijn de gewenste beleidsdoelen bereikt en heeft het kabinet zich aan de wettelijke regels gehouden. Ook maakt de Rekenkamer opmerkingen bij de jaarverslagen van de ministeries, en worden eigen onderzoeken en onderzoeken op aanvraag geïnitieerd. Hiermee wordt gepleegd een onafhankelijk oordeel te bieden en een leidraad om verschillende belanghebbenden, zoals de Tweede Kamer, maar ook burgers, te helpen bij hun controlerende functie.

In het eerste deel van deze analyse heeft voor deze dataset (N = 580) een aanvullende dataverzameling plaatsgevonden, waarbij voor iedere alinea de volgende gegevens werden gedocumenteerd:

1. Heeft het gebruik van de bron betrekking op een specifiek onderwerp?⁵⁴
2. Heeft het gebruik een ex-ante of ex-postfunctie?
3. Is er sprake van *de facto* positief of kritisch gebruik van de bron: wordt de verantwoordingsinformatie gebruikt om een positief of een kritisch punt van een Kamerlid te onderstrepen?
4. Wordt bij het gebruik van de bron melding gemaakt van door de Rekenkamer geconstateerde (ernstige) onvolkomenheden of onregelmatigheden?

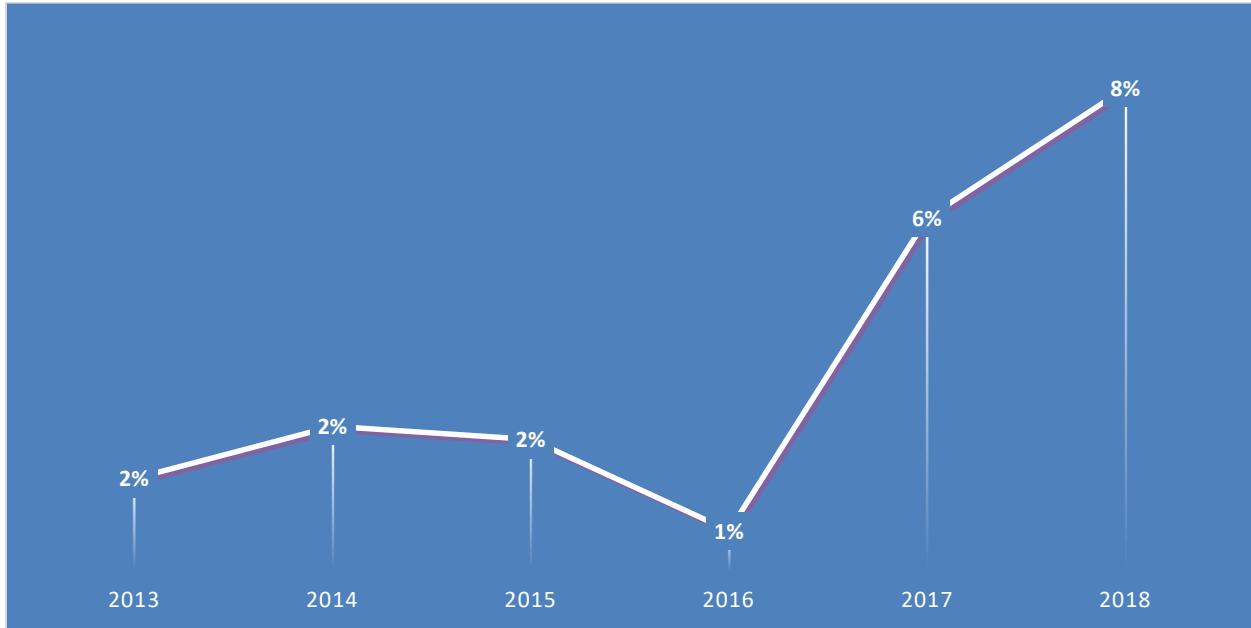
Het tweede deel van de analyse is kwalitatief van aard. Op basis van de tekst van de volksvertegenwoordigers is een gebruikstypologie ontwikkeld, mede op basis van het hiervoor geschetste kader van informatievaardigheden (CILIP, 2011; Huston, 2010).

⁵³ Zie voor een uitgebreidere behandeling van de dataverzameling het methodologische gedeelte bij memo 3.

⁵⁴ De gevonden onderwerpen zijn gefilterd op basis van de mate waarin ze uit de dataset naar voren kwamen.

4.3. Resultaten

In de eerste plaats is gebleken dat er onderwerpen zijn die in bepaalde periodes duidelijk meer in trek waren dan anderen. Zo signaleren we een stijgende aandacht voor de systematiek van verantwoording (Figuur 31). In de periode 2013 – 2016 varieerde de relatieve aandacht hiervoor tussen de 1% en 2%, terwijl dat hierna substantieel is gestegen en zelfs verviervoudigd in 2018. In dit jaar werden door substantieel meer Kamerleden Rekenkamerrapporten aangehaald, met als doel om te spreken over onderwerpen zoals inzicht in publiek geld en integrale verantwoording.



Figuur 31. Aandacht voor Verantwoordingssystematiek bij het gebruik van verantwoordingsinformatie van de Rekenkamer.

Het interessante is dat het redelijk gelijke tred lijkt te houden met de mate van aandacht die de Rekenkamer schenkt aan bepaalde onderwerpen: in 2014 waren decentralisaties in het sociaal domein een prominent thema in het verantwoordingsonderzoek, terwijl vanaf 2016 en 2017 het handhavingsbeleid en de investeringsagenda bij de Belastingdienst meer aandacht heeft gekregen; voor deze onderwerpen werd een evenredig patroon ontwaard als bij de verantwoordingssystematiek. Ditzelfde geldt voor de aandacht voor de verantwoordingssystematiek – ook een thema dat de afgelopen jaren vaker is geagendeerd (zie bijv. Algemene Rekenkamer, 2016ab; 2018). Die onderwerpkeuze lijkt dus deels zijn weerslag te hebben in de mate waarin dit door de volksvertegenwoordiging wordt opgepikt.

Het volgende onderdeel waar we naar keken was of het gebruik van de informatie een ex-post- of een ex-antefunctie had. Is het zo dat informatie wordt aangehaald met als doel om te vragen of de verantwoordelijke minister verantwoording kan afleggen over

het gevoerde beleid, of wordt de informatie aangehaald om vooruit te kijken, en te informeren naar de consequenties voor nog komend beleid?⁵⁵

Uit onze steekproef blijkt dat van de inhoudelijke reacties 69% een ex-antefunctie heeft, tegenover 85% met een ex-postfunctie. Frappant genoeg bleef dit beeld nagenoeg gelijk nadat werd geselecteerd op de Verantwoordingsdebatten: 67% ex-ante tegenover nog steeds 85% ex-post. Het gebruik van dit type verantwoordingsinformatie blijft dus nagenoeg hetzelfde, los van de fase van de begrotings- en verantwoordingscyclus waarover verantwoording wordt afgelegd.

Hierna is gekeken naar de mate van *de facto* positieve en kritische doeleinden van het aanhalen van de verantwoordinginformatie.⁵⁶ Is het zo dat verantwoordingsinformatie vaker een kritisch dan een positief doeleinde heeft, of vice versa, en kan dit beeld nog enigszins variëren als we de achtergrondkenmerken van de actoren in ogenschouw nemen?

Hoe ziet positief en kritisch gebruik eruit?

Een positief voorbeeld is afkomstig van de heer Slootweg (CDA), tijdens Verantwoordingsdebat 2017 gehouden op 23 mei 2018:

De economie draait op volle toeren. De werkloosheid is minder dan 5% van de beroepsbevolking. De economische groei ligt boven de 10%. En het begrotingsoverschot is meer dan 1% geworden. Wanneer we kijken naar de ontvangsten, uitgaven en verplichtingen van de rijksrekening, dan constateert de Algemene Rekenkamer dat van elk van deze onderdelen meer dan 99% rechtmatig is. Er zijn minder en minder grote fouten bij de slotwetten dan in 2016. Dit alles is een compliment waard.

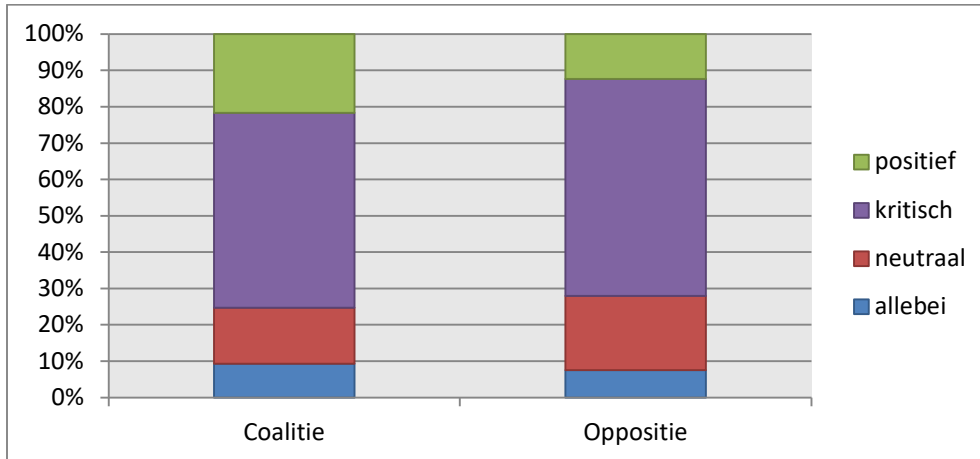
Een kritisch voorbeeld is afkomstig van de heer Tony van Dijck (PVV), tijdens datzelfde debat:

Dan de Belastingdienst. Ik kan er niet omheen: het is een puinhoop. Maar het wordt steeds erger, ieder jaar weer. De puinhoop is zo groot dat de belastinginning in gevaar dreigt te komen. De Algemene Rekenkamer stelt in zijn verantwoordingsonderzoek: "De tekorten aan personeel geven, in combinatie met de achterblijvende werkpakkettenreductie, aanleiding tot zorgen over oplopende risico's voor de continuïteit van de primaire processen van de Belastingdienst." Met

⁵⁵ Deze variabele was niet-dichotoom geformuleerd: dat wil zeggen dat uitspraken van Kamerleden ook zowel een ex-ante- als een ex-postfunctie kunnen hebben.

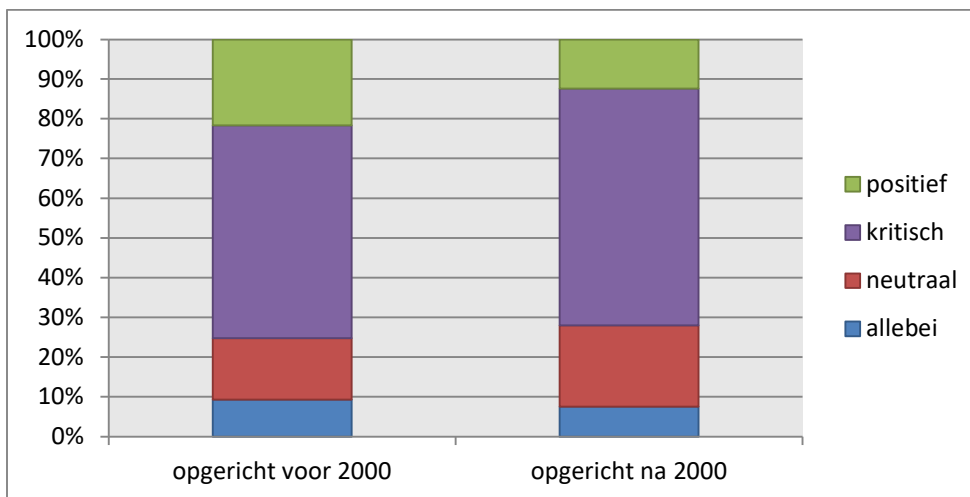
⁵⁶ Het gaat hier om het woordelijke niveau: het effectieve positieve of kritische raamwerk waarin de verantwoordingsinformatie wordt geplaatst door de spreker (zie kader). Zie ook voetnoot 53 voor de operationalisering van deze variabele. Hiermee wijkt dit af van de sentimentanalyse, zoals die verricht is bij memo's 1 en 3.

andere woorden: de belastinginning is in gevaar. Dat is zeer kwalijk en het ondermijnt tegelijk de belastingmoraal in Nederland. Die is tot nu toe nog hoog, maar die kalft af op het moment dat de Belastingdienst niet meer functioneert.



Figuur 32. Positieve of kritische doeleinden gebruik: oppositie- en coalitiepartijen.

Het merendeel van het gebruik van verantwoordingsinformatie heeft een kritische grondslag (53%), en slechts een klein gedeelte is positief (18%), neutraal (9%), of zowel positief als kritisch (20%). Figuur 32 toont dat enige verschillen tussen coalitie- en oppositiepartijen zich manifesteren, waarbij coalitiepartijen iets vaker een positieve toonzetting gebruiken dan een kritische, maar dat de verschillen tussen coalitie en oppositie relatief hierin dicht bij elkaar liggen.



Figuur 33. Positieve of kritische doeleinden gebruik: partijen opgericht vóór en na 2000.

Houdt dit beeld stand als we kijken naar het partijniveau (figuur 33)? Hierbij worden wat meer verschillen zichtbaar, waarbij nieuwere politieke partijen zich de meeste kritische

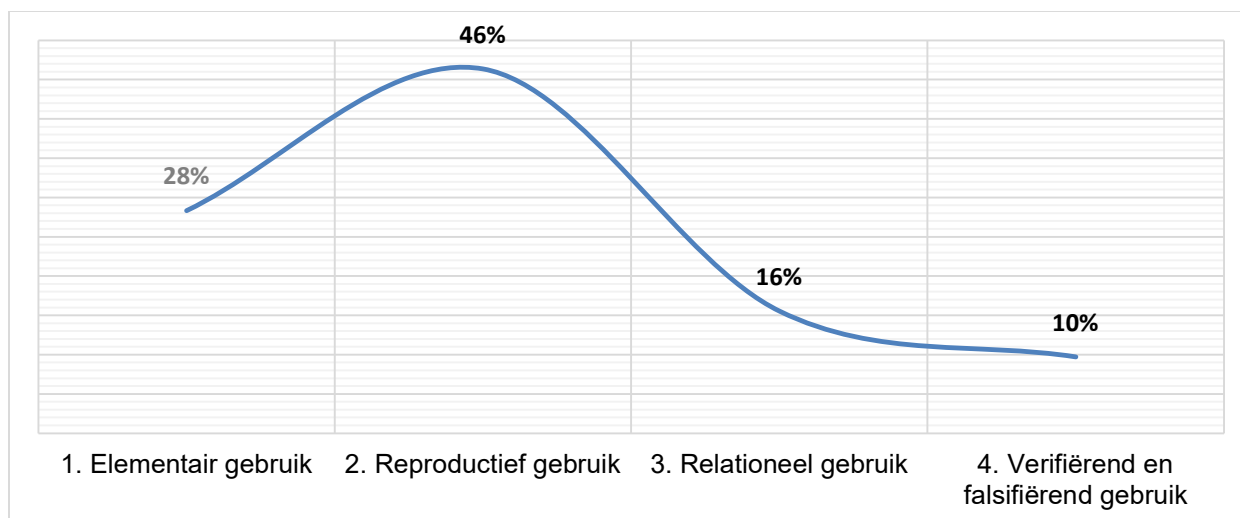
connotaties lijken te verbinden aan verantwoordingsinformatie van de Rekenkamer. Anderzijds zijn klassiekere, regeringsgeoriënteerde partijen in dit opzicht vaker positief.

4.3.1. Naar een gebruikstypologie van verantwoordingsinformatie

Deze laatste paragraaf is gericht op de kwaliteit van het gebruik van verantwoordingsinformatie door Kamerleden. Hierbij is kwalitatief onderzoek verricht naar het type gebruik van verantwoordingsinformatie. Op basis van de bestaande theorieën over informatievaardigheden (CILIP, 2011; Huston, 2010), gekoppeld aan de rol van de Kamer, stellen we een typologie voor die de informatievaardigheid van de volksvertegenwoordiging vormgeeft op basis van vier niveaus. Deze niveaus zijn niet bedoeld als oplopende schaal, maar veel meer als observaties van de verschillende typen gebruik:

1. *Elementair gebruik.* Dit type geeft aan dat kennis is genomen dat bepaalde verantwoordingsinformatie bestaat, maar er wordt niet inhoudelijk op de informatie ingegaan.
2. *Reproductief gebruik.* Bij dit type wordt inhoudelijk ingegaan op de materie van de bron. Het gebruik beperkt zich echter tot het reproduceren van de bevindingen en aanbevelingen die worden gedaan in de primaire bron.
3. *Relationeel gebruik.* Dit type geeft aan dat uit de bron opgedane informatie wordt gerelateerd aan andere bronnen.
4. *Verifiërend en falsifiërend gebruik.* Bij dit type bevindingen uit verschillende bronnen met elkaar vergeleken, en wordt geconstateerd of de bevindingen uit bronnen met elkaar stroken, of juist tot verschillende conclusies leiden. In het debat worden uitspraken uit de verantwoordingsinformatie zodoende geverifieerd, of de gebruiker legt schijnbare tegenstellingen bloot.

De gebruikstypologie biedt een handzaam kader voor de manier waarop het gebruik van verantwoordingsinformatie door de volksvertegenwoordiging kan worden ingedeeld en afgelezen. Het valt niet binnen de reikwijdte van dit memo om deze typologie empirisch te toetsen, maar op basis van de gedane waarnemingen kan worden geconstateerd dat het zwaartepunt van het gebruik zich in de sfeer van het *reproductieve gebruik* bevindt, waar het *relationele gebruik* en het *verifiërende en falsifiërende gebruik* bij achterblijft (zie figuur 34).



Figuur 34. Verwachting verdeling gebruik verantwoordingsinformatie op basis van de onderscheiden typen.⁵⁷

Om de typologie te illustreren en van verdere substantie te voorzien volgen hieronder per niveau een tweetal voorbeelden.

Niveau 1: Elementair gebruik

Voorbeeld 1

De heer Nijboer (PvdA), tijdens het Verantwoordingsdebat 2016, gehouden op 31 mei 2017:

Zo'n Rekenkamerrapport [...] is een baken van rust en degelijkheid in deze polariserende, politieke tijden.

Voorbeeld 2

De heer van Hijum (CDA), tijdens het Verantwoordingsdebat 2013, gehouden op 28 mei 2014:

Laat ik om te beginnen de regering en de Algemene Rekenkamer namens de CDA-fractie danken voor de uitgebreide rapportages die wij hebben ontvangen en die inzicht verschaffen in de besteding van de belastingmiddelen over 2013.

⁵⁷ Waarnemingen die onder de tweede, derde, en vierde categorie vallen zijn gestructureerd verzameld (N = 500). Voor de eerste categorie 'elementair gebruik' is echter niet gedocumenteerd welke gegevens hier precies onder vallen. De reden hiervoor is dat in de oorspronkelijke onderzoeksopzet de nadruk lag op daadwerkelijk inhoudelijk gebruik van aangehaalde bronnen, waarbij juist een selectie heeft plaatsgevonden op niet-elementair gebruik. Het weergegeven percentage bij dit onderdeel is daarom een schatting van de onderzoekers op basis van de door hen gedane waarnemingen.

Niveau 2: Reproductief gebruik

Voorbeelden

De heer Bruins (ChristenUnie), tijdens het Verantwoordingsdebat 2017 gehouden op 23 mei 2018:

Naast het lastig kunnen aantonen van de effectiviteit van beleid waarschuwt de Algemene Rekenkamer voor het onbedoelde gevolg van verkokerd verantwoorden. [...] Wat is de reactie van de minister daarop?

De heer Van Gerven (SP), tijdens debat over de Begroting Economische Zaken (XIII) (onderdeel Landbouw en Natuur) gehouden op 3 december 2013:

De Algemene Rekenkamer heeft naar aanleiding van de begroting serieuze kritiek geuit op het feit dat gelden voor agentschappen structureel te laag worden ingeschat. Kan de staatssecretaris daarop een reactie geven? Komt er genoeg rijks-geld voor de subsidies inzake het plattelandsontwikkelingsprogramma?

Niveau 3: Relationeel gebruik

Voorbeelden

De heer Merkies (SP), tijdens het Verantwoordingsdebat 2015, gehouden op 26 mei 2016:

Ik heb nog één vraag over de evaluatie [van de 30%-regeling]. Is als onderdeel daarvan meegenomen dat er wordt gekeken naar de verdringing van Nederlands talent? Door de Algemene Rekenkamer werd specifiek benoemd dat dit punt niet is onderzocht.

De heer Hoogland (PvdA), tijdens debat over de Begroting Infrastructuur en Milieu gehouden op 2 december 2015:

De Rekenkamer constateert dat het naar achteren schuiven van onderhoud invloed kan hebben op de kwaliteit van het wegennet, van de kunstwerken, zoals die heten. Overigens noemen wij die thuis gewoon "bruggen". Ook constateert de Rekenkamer dat dit invloed kan hebben op de veiligheid. De vraag is dus of dit systeem het efficiëntst is en in hoeverre het houdbaar is. Je kunt wel schuiven, maar er zit natuurlijk wel een maximum aan. Moeten we niet vaststellen dat we het een keer moeten hebben over dat maximum? Heeft de minister daar een idee over?

Niveau 4: Verifiërend en falsifiërend gebruik

Voorbeelden

De heer Omtzigt (CDA), tijdens het Verantwoordingsdebat 2015 gehouden op 26 mei 2016:

In het jaarverslag staat dat er belangrijke stappen zijn gezet om de rechtsstaat te versterken, dat de verbeterde samenwerking tussen de partners in de strafrecht-keten vruchten afwerpt en dat de keten als geheel sneller en beter presteert. Het beeld is echter totaal anders. Ik heb de citaten uit het jaarverslag van het OM gegeven dat vandaag wordt gepresenteerd. De kwaliteit staat onder zware druk. Ik heb ook geciteerd uit het rapport van de Algemene Rekenkamer en uit het rapport Handelen naar waarheid, dat de premier zelf heeft aangehaald; dat rapport gaat over de sterkte-zwakteanalyse van de opsporing. Is de minister-president bereid om samen met de minister van Veiligheid en Justitie een aanvulling te schrijven waarin de kritiek serieus wordt genomen? Als je de problemen van Veiligheid en Justitie niet benoemt en onderkent in je eigen jaarverslag is de oplossing van de problemen heel veel moeilijker.

Mevrouw van Tongeren (GroenLinks), tijdens het Verantwoordingsdebat 2013, gehouden op 28 mei 2014:

Als simpele duurzaamheidswoordvoerder las ik in de kranten dat er een meevaller van een miljard zou zijn bij Sociale Zaken. Het leeuwendeel daarvan zou bij de kinderopvang vandaan komen. Vandaag blijkt uit de Voorjaarsnota dat het om een meevaller van 100 miljoen gaat. Wij willen horen hoe hoog de meevaller precies is. Waar zit de rest van de meevaller? De Rekenkamer concludeert dat onduidelijk is welk deel van de afname in het gebruik van kinderopvang komt door bezuinigingen en welk deel veroorzaakt wordt door conjuncturele ontwikkelingen. Om hier zicht op te krijgen gaat het SCP een onderzoek doen. Als blijkt dat minder mensen kinderopvang gebruiken vanwege de bezuinigingen, is het kabinet dan bereid een groter deel van die meevaller daar weer voor in te zetten?

4.4. Conclusie

In dit memo hebben we ons gericht op de beantwoording van 'Hoe'-vraag bij het gebruik van verantwoordingsinformatie: als informatie wordt gebruikt, op wat voor manier gebeurt dit, en met welke doeleinden? In het exploratieve onderzoek hebben we geprobeerd om deze onderzoeksvraag langs een aantal verschillende lijnen te operationaliseren.

In de eerste plaats lijken de door Kamerleden geadresseerde onderwerpen een redelijk gelijke tred te houden met de mate van aandacht die de Rekenkamer schenkt aan be-

paalde onderwerpen: zo lijkt bijvoorbeeld de toenemende aandacht voor de verantwoordingssystematiek door de Rekenkamer (zie bijv. Algemene Rekenkamer, 2016ab; 2018) deels zijn weerslag te hebben in de mate waarin dit door de volksvertegenwoordiging wordt opgepikt.

Voorts had het overgrote merendeel van het gebruik een ex-postfunctie, maar ook een substantieel deel – ruim 69% – een ex-antefunctie. Dit geeft een indicatie dat verantwoordingsinformatie relatief vaak wordt gebruikt ‘met de blik op de toekomst’. Daarnaast werd gevonden dat iets meer dan de helft van het gebruik van verantwoordingsinformatie een kritische toonzetting heeft, tegenover slechts een klein gedeelte (18%) met een positieve ondertoon. Hierbij manifesteerden zich enige verschillen tussen coalitie- en oppositiepartijen, waarbij coalitiepartijen iets vaker positief waren, maar de verschillen liggen hierin dicht bij elkaar liggen. De verschillen in gebruik tussen deze twee actoren lijken dus minder groot te zijn dan aanvankelijk gedacht kan worden.

Tot slot is een typologie ontworpen die de informatievaardigheid van de volksvertegenwoordiging vormgeeft op basis van vier niveaus: (1) *Elementair gebruik*, (2) *Reproductief gebruik*, (3) *Relationeel gebruik*, en (4) *Verifiërend en falsifiërend gebruik*. Deze gebruikstypologie biedt een handzaam kader voor de manier waarop het gebruik van verantwoordingsinformatie door de volksvertegenwoordiging kan worden ingedeeld en afgelezen. Ook brengt het de discussie verder rondom wat als zinvol gebruik kan worden gezien, in die zin dat het mogelijk wordt gemaakt om te differentiëren tussen oppervlakkig gebruik van verantwoordingsinformatie, en gebruik dat beter past bij de controlerende rol van de volksvertegenwoordiging. Het is belangrijk hierbij om te beseffen dat goed gebruik losstaat van de discussie of een bron gepolitiseerd word ingezet.

In dit licht zou een herwaardering kunnen plaatsvinden van de Handreiking controle begroting en verantwoording van Pieter Duisenberg en Paul van Meenen uit 2014, tot stand gekomen in samenwerking met het toenmalige Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer. Deze methode ontstond in reactie op de bevinding van Duisenberg (2016) dat het bij politieke debatten vaak het vaak niet zozeer ging over het structurele beleid, maar eerder over incidenten. Daarnaast is de handreiking bedoeld als ‘aanzet om de controle van begroting en verantwoording en de informatiepositie van de Kamer te versterken’ (Duisenberg en Van Meenen, 2014), en biedt ze een gestructureerde vorm om een oordeel te kunnen geven over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Ook hier is aandacht voor het belang van het samenvoegen van informatie uit meerdere bronnen om een compleet beeld te krijgen.

Dit onderzoek kent een aantal beperkingen. Zo is de documentselectie voor dit onderzoek beperkt tot politieke debatten gerelateerd aan de begrotings- en verantwoordingscyclus, in de veronderstelling dat in deze debatten het verloop van de cyclus wordt besproken. Zo kan het voorkomen dat voorafgaand aan het debat een andere politieke kwestie speelt, die een politieke dynamiek creëert die zijn weerslag kan hebben op bijvoorbeeld de mate waarin een bewindspersoon wordt bevraagd, of in hoeverre een Kamerlid zich kritisch uitlaat over het beleid. Andersom kan het zijn dat een Kamerlid liever

‘het kruit drooghoudt’ voor de momenten waarop bewindspersonen in moeilijker vaarwater komen. Bovendien geldt net als bij het voorgaande memo dat een aantal onderdelen van de volledige documentatie van de Kamer buiten beschouwing worden gelaten. Een belangrijke omissie die hier genoemd kan worden is het schriftelijk overleg: de schriftelijke vragen en opmerkingen van de Tweede Kamer. Toekomstig onderzoek kan uitwijzen of dit informatietype nieuwe inzichten kan leveren in het informatiegebruik van Kamerleden.

Literatuurlijst

- Abeysekera, I. 2013. A template for integrated reporting. *Journal of Intellectual Capital* 14(2): 227-245.
- Alford, J. 2002, Defining the Client in the Public Sector: A Social Exchange Perspective. *Public Administration Review*, 62(3): 337-346.
- Algemene Rekenkamer. 2011. Reactie op de voorstellen van de minister van Financiën inzake de verbetering van verantwoording en begroting. Kamerstuk 31 685.
- _____. 2014. FEZ en DGRB op weg naar 2020: controller in een hervormende rijksdienst. Interne evaluatie.
- _____. 2016a. Inzicht als Basis voor Vertrouwen. Strategie Algemene Rekenkamer 2016 – 2020. Den Haag, maart.
- _____. 2016b. Inzicht in publiek geld. Uitnodiging tot bezinning op de publieke verantwoording. Den Haag, juli.
- _____. 2018. Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2019 (hoofdstuk IX) van het Ministerie van Financiën en de Nationale Schuld en de Miljoenennota 2019. Den Haag, september.
- _____. 2019. Inzicht in publiek geld (deel 2). Naar een toekomstbestendige beleidsbegroting. Den Haag, september.
- American Institute of Certified Public Accountants (AICPA). 1994. *Improving Business Reporting – A Customer Focus: Meeting the Information Needs of Investors and Creditors; and Comprehensive Report of the Special Committee on Financial Reporting*, American Institute of Certified Public Accountants, New York.
- Askim, J. 2007. How do politicians use performance information?, *International Review of Administrative Sciences*, 73(3): 453-472.
- _____. 2009. The demand side of performance measurement: Explaining councilors' utilization of performance information in policymaking, *International Public Management Journal*, 12(1): 24-47.
- Austen-Smith, D. en Riker, W. H. 1987. Asymmetric information and the coherence of legislation." *American Political Science Review* 81(3): 897-918.
- Autoriteit Financiële Markten. 2016. In Balans. Themaonderzoek geïntegreerde verslaggeving, risicoparagraaf, omvang en kwaliteit toelichtingen. Rapportage, 18 november, Amsterdam.
- Bac, A. 2009. Kenmerken van publieke organisaties en de gevolgen daarvan voor de externe verslaggeving, in: Dees, M. et al. (red.). *Externe verslaggeving van publieke organisaties*, en Haag: SDU, 25-48.
- Bach, J. en Stark, D. 2004. Link, Search, Interact: The Co-evolution of NGOs and Interactive Technology", *Theory, Culture & Society* 21(3): 101-117.
- Bäcklund, A.-K. 2009. Impact assessment in the European Commission: A system with multiple objectives. *Environmental Science & Policy* 12: 1077-1087.
- Bailey, J. en Bakos, Y. 1997. An exploratory study of the emerging role of electronic intermediaries", *International Journal of Electronic Commerce*, 1(3): 7-20.
- Bannister, F. en Connolly, R. 2011. The trouble with transparency: a critical review of openness in e-government", *Policy & Internet* 3(1): 1-30.
- Bergmann, A., Grossi, G., Rauskala, I. en Fuchs, S. 2016. Consolidation in the public sector: methods and approaches in Organisation for Economic Co-operation and Development countries. *International Review of Administrative Sciences*, 82(4), 763–783.
- Biondi, L. en Bracci, E. 2018. Sustainability, Popular and Integrated Reporting in the Public Sector: A Fad and Fashion Perspective. *Sustainability* 10 (3112): 1-16.
- _____. en Lapsley, I. 2014. Accounting, transparency and governance: The heritage assets problem. *Qualitative Research in Accounting & Management* 11(2): 146-164.

- Bogt, H. J. ter, G. J. van Helden, B. van der Kolk. 2015. Challenging the NPM ideas about performance management, *Financial Accountability & Management*, 31(3): 287-315.
- _____. 2001. Politicians and output-oriented performance evaluation in municipalities', *European Accounting Review*, 10(3): 621-643.
- _____. 2004. Politicians in search of performance information?: Survey research on Dutch aldermen's use of performance information, *Financial Accountability & Management*, 20(3): 221-252.
- Boisot, M. en Canals, A. 2004. Data, information and knowledge: have we got it right?" *Journal of Evolutionary Economics* 14(1): 43-67.
- Bouckaert, G. 2012. Trust and public administration, *Administration*, 60(1): 91-115.
- Bourne, M., Mills, J., Wilcox, M., Neely, A. en Platts, K. 2000. Designing, Implementing and Updating Performance Measurement Systems. *International Journal of Operations & Production Management* 20(7): 754-771.
- Brignall, S. en Modell, S. 2000. An Institutional Perspective on Performance Measurement and Management in the "New Public Sector". *Management Accounting Research* 11(3): 281-306.
- Brown, J. en Dillard, J. 2013. Agonizing over engagement: SEA and the "death of environmentalism" debates. *Critical Perspectives on Accounting* 24(1): 1-18.
- Bryant, L., Jones, D. A. en Widener, S. K. 2004. Managing value creation within the firm: An examination of multiple performance measures. *Journal of management accounting research* 16(1): 107-131.
- Budding, G. T. 2015. Public sector management control tools, in: T. Budding, G. Grossi, T. Tagesson (red.), *Public Sector Accounting*, London: Routledge: 77-102.
- _____. en Schaik, F. D. J. van. 2015. *Public Sector Accounting and Auditing in the Netherlands*. In: Brusca, I. et al. (red.). *Public Sector Accounting and Auditing in Europe*. Palgrave Macmillan: 142-155.
- _____. en Ormel, E. 2018. Betere vergelijkbaarheid en meer transparantie verslaggeving gemeenten?, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie* 92(11/12): 391-400.
- _____. Faber, A. S. C. en Vosselman, E. G. J. 2019. Performance Budgeting in the Netherlands. In: Vries, M. S. de et al. (red.). *Performance-Based Budgeting in the Public Sector*. Palgrave Macmillan
- Buylen, B. en Christiaens, J. 2016. Talking Numbers? Analyzing the presence of financial information in councilors' speech during the budget debate in Flemish municipal councils, *Local Government Studies*, 19(4): 453-475.
- Carels, C., Maroun, W. en Padia, N. 2013. Integrated reporting in the South African mining sector. *Corporate Ownership and Control* 11(1): 991-1005.
- Chartered Institute of Library and Information Professionals. 2011. Information Literacy: Definition. Online: <http://www.cilip.org.uk/get-involved/advocacy/information-literacy/pages/definition.aspx>, bezocht op 22 juli 2019.
- Clercq, O. de et al. 2014. Using the crowd for readability prediction. *Natural Language Engineering*, 20(3): 293-325.
- Coates, D. J., Marais, M. L., en Weil, R. L. 2007. Audit committee financial literacy: A work in progress. *Journal of Accounting, Auditing & Finance* 22(2): 175-194.
- Cohen, S. en Karatzimas, S. 2015. Tracing the future of reporting in the public sector: introducing integrated popular reporting. *International Journal of Public Sector Management* 28(6): 449-460.
- CommunicatieRijk. 2018. Taalniveau B1. Online: <https://www.communicatierijk.nl/vakkenis/r/rijkswebsites/aanbevolen-richtlijnen/taalniveau-b1>, bezocht op 30 september 2018.
- Cordery, C. J. en K. Simpkins. 2016. Financial reporting standards for the public sector:

- New Zealand's 21st-century experience. *Public Money & Management* 36(3): 209-218.
- Covey, S. R. 1992. *Principle centered leadership*. New York: Simon and Schuster.
- Cyert, R. M., en March, J. G. 1963. A behavioral theory of the firm. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.
- Deakin, J., Aitken, M., Robbins, T. en Sahakian, B. J. 2004. Risk taking during decision-making in normal volunteers changes with age. *Journal of the International Neuropsychological Society*. 10(4): 590-598.
- Dees, M. 2009. *Externe Verslaggeving van Publieke Organisaties. Een Multidisciplinair Theoretisch Kader vanuit een Verticaal Verantwoordingsperspectief*. Proefschrift, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Deloitte 2012. Open Growth: Stimulating demand for open data in the UK", available at: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/uk/Documents/deloitte-analytics/open-growth.pdf> (assessed 28 October 2018)
- Demaj, L. en Summermatter, L. 2012. What should we know about politicians' performance information need and use? *International Public Management Review* 13(2): 85-105.
- Dillard, J. en Vinnari, E. 2019. Critical dialogical accountability: From accounting-based accountability to accountability-based accounting. *Critical Perspectives on Accounting* 62: 16-38.
- Dooren, W. van, en Walle, S. van de (red.). 2016. *Performance information in the public sector: How it is used*. Springer.
- Dooren, W. van. 2008. Nothing new under the sun? Change and continuity in the twentieth-century performance movements, in: W. Van Dooren, S. Van de Walle (red.), *Performance information in the public sector*, Houndsmill, Basingstoke: Palgrave MacMillan: 11-23.
- Duisenberg, P. 2016. New development: How MPs in the Dutch parliament strengthened their budgetary and accounting powers. *Public Money & Management* 36(7): 521-526.
- Dunleavy, P. en Hood, C. 1994. From old public administration to new public management. *Public Money & Management* 14(3): 9-16.
- _____, Margetts, H., Bastow, S. en Tinkler, J. 2005. New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16(3): 467-494.
- Dunlop, C. A., Fritsch, O. en Radaelli, C. M. 2014. Étudier l'étude d'impact. *Revue française d'administration publique* 1: 163-178.
- Entwistle, T. en Martin, S. 2005. From Competition to Collaboration in Public Service Delivery: A New Agenda for Research. *Public Administration* 83(1): 233-242.
- Epstein, M. en Manzoni, J.-F. 1998. Implementing corporate strategy: From Tableaux de Bord to balanced scorecards. *European Management Journal* 16(2): 190-203.
- Ericsson, K.A. 2002. Towards a procedure for eliciting verbal expression of non-verbal experience without reactivity: interpreting the verbal overshadowing effect within the theoretical framework for protocol analysis. *Applied Cognitive Psychology*, 16: 981-987.
- Europees Parlement en Raad. 2014. Richtlijn 2014/95/EU. PB L 330 van 15.11.2014: 1.
- Europese Commissie. 2017. Richtsnoeren inzake niet-financiële rapportage (methodologie voor het rapporteren van niet-financiële informatie) 2017/C 215/01.
- Ezzamel, M. et al. (red.). 2008. *Accounting in Politics*. Routledge.
- Faber, A. S. C. 2017. Transparantie is key. Maar wat als de burger het niet begrijpt? *Platform Overheid*. Online: <https://platformoverheid.nl/artikel/transparantie-ontleed>, geraadpleegd op 24 juli 2019.
- _____. 2018. Open Data: Overrated? *Public Note*, 3(1), 5-8.

- _____ en Budding, G. T. 2018. How to Be Open About Spending: Innovating in Public Sector Reporting in the Information Age. In: *Information Technology Science (Advances in Intelligent Systems and Computing; Vol. 724)*. Springer: 137-147.
- _____ en Budding, G. T. 2019. *Usage of Accounting Information in the Dutch Political Arena*. Paper gepresenteerd tijdens de CIGAR Conference, 13 en 14 juni, Amsterdam.
- Fang, X., & Holsapple, C. W. (2007). An empirical study of web site navigation structures' impacts on web site usability. *Decision Support Systems*, 43(2), 476-491.
- Fasan, M. 2013. Annual Reports, Sustainability Reports and Integrated Reports: Trends in Corporate Disclosure, in: Cristiano Busco *et al. Integrated Reporting. Concepts and Cases that Redefine Corporate Accountability*. Springer: 41-57.
- Feenstra, B. 2012. Ontwikkelingen in het leesbaarheidsonderzoek van narratieve accountingteksten. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie* 86(6): 222-234
- Fenster, M. 2005. The opacity of transparency", *Iowa Law Review*, Vol. 91: 885-949.
- _____ 2015. Transparency in search of a theory", *European Journal of Social Theory*, Vol. 18, No. 2: 150-167.
- Fitz Verploegh, R. 2018. Beleidscontrol bij de ministeries: Organisatie en uitvoering van beleidscontrol in de praktijk. *Tijdschrift voor Public Control & Governance* 5.
- Flinders, M. 2011. Daring to be a Daniel: The Pathology of Politicized Accountability in a Monitory Democracy, *Administration & Society*, 43(5): 595-619.
- Forbes, D. P. 1998. Measuring the Unmeasurable: Empirical Studies of Nonprofit Organization Effectiveness from 1977 to 1997. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 27(2): 183-202.
- Fox, R. L. en Schuhmann, R. A. 1999. Gender and local government: A comparison of women and men city managers. *Public Administration Review*, 59(3): 231-242.
- Groot, T. L. C. M. 2003. De Balanced Scorecard in bedrijf. Een overzicht van recent onderzoek. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, maart.
- _____ en Budding, G. T. 2008. New Public Management's Current Issues and Future Prospects, *Financial Accountability & Management* 24(1): 1-12.
- Grossi, G. 2015. Consolidated financial statements in the public sector, in: Budding *et al. (eds.)*, *Public Sector Accounting*. Routledge: 63-76.
- _____ C. Reichard, P. Ruggiero. 2016. Appropriateness and use of performance information in the budgeting process: Some experiences from German and Italian municipalities, _____ en Pepe, F. 2009. Consolidation in the public sector: a cross-country comparison. *Public Money & Management* 29(4): 251-256.
- _____ en Steccolini, I. 2015. Pursuing Private or Public Accountability in the Public Sector? Applying IPSASs to Define the Reporting Entity in Municipal Consolidation. *International Journal of Public Administration* 38(4): 325-334.
- _____ en Tagesson, T. 2008. Consolidated Financial Reports in Local Governments: A comparative Analysis between IPSAS and SCMA, in: Jorge, S. (red.). *Implementing Reforms in Public Sector Accounting: Problems, Changes and Results*. Coimbra: University of Coimbra Press: 337-349.
- Guthrie, J. Manes-Rossi, F. en Levy Orelli, R. 2017. Integrated reporting and integrated thinking in Italian public sector organisations, *Meditari Accountancy Research* 25(4): 553-73.
- Hambrick, D. C. en Mason, P. A. 1984. Upper Echelons: The organization as a reflection of its top managers. *Academy of Management Review*, 9: 193-206
- Haustein, E. en Lorson, P. 2017. "I no longer trust the numbers –A study on citizens' reflections on local government financial statements in the light of transparency

- and distrust", Vortrag von Prof. Dr. Peter C. Lorson und Dr. Ellen Haustein im Rahmen der 16th Biennial CIGAR (Comparative International Governmental Accounting Research Network) Conference in Porto/Portugal am 9. Juni.
- Heald, D. 2003. Fiscal transparency: Concepts, measurement and UK practice", *Public Administration* 81(4): 723-759.
- _____. 2012. Why is transparency about public expenditure so elusive?." *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 78, No. 1: 2012: 30-49.
- _____. 2015. 'Surmounting obstacles to fiscal transparency', *Global Initiative for Fiscal Transparency*, April.
- _____. 2017. Challenges for European Public Sector Accounting. *Accounting, Economics, and Law: A Convivium* 7(2): 131-135.
- Heinrich, C. J. 2002. Outcome-Based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness. *Public Administration Review* 62(5): 712-725.
- Helden, J. van 2016. Literature review and challenging research agenda on politicians' use of accounting information", *Public Money & Management* 36(7): 531.
- Hertin, J. et al. 2009. The production and use of knowledge in regulatory impact assessment: An empirical analysis. *Forest Policy and Economics* 11: 413-421.
- Higgins, P. 2005. 'Performance and User Satisfaction Indicators in British Local Government. Lessons from a Case Study', *Public Management Review* 7(3): 445-464.
- Hood, C. 1991. A Public Management for All Seasons?. *Public Administration* 69(1): 3-19.
- _____. 1995. The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society* 20(1): 93-109.
- _____. 2007. Public service management by numbers: Why does it vary? Where has it come from? What are the gaps and the puzzles?, *Public Money & Management*, 27(2): 95-102.
- Hoque, Z. 2014. 20 years of studies on the balanced scorecard: trends, accomplishments, gaps and opportunities for future research. *British Accounting Review* 46(1): 33-59.
- Huston, S. J. 2010. Measuring financial literacy. *Journal of Consumer Affairs* 44(2): 296-316.
- _____. 2016. Accrual accounting, politicians and the UK-with the benefit of hindsight, *Public Money & Management*, 36(7): 477-479.
- Hyndman, N., Liguori, M. 2016. Public sector reforms: Changing contours on an NPM landscape. *Financial Accountability & Management* 32(1): 5-32.
- Institute of Chartered Accountants in England & Wales (ICAEW). 2003. *Information for Better Markets – New Reporting Models for Business*, Institute of Chartered Accountants in England & Wales, Londen.
- International Federation of Accountants (IFAC). 2015. Materiality in <IR>. Guidance for the preparation of integrated reports. Rapportage, November.
- International Integrated Reporting Council (IIRC). 2011. *Towards integrated reporting. Communicating value in the 21st century*. Online: www.iirc.org, geraadpleegd op 29 januari 2019.
- Jacob, S., Speer, S. en Furubo, J. E. 2015. The institutionalization of evaluation matters: updating the International Atlas of Evaluation 10 years later. *valuation* 21(1): 6-31.
- Jong, I. de, Hart, P. 't en Steen, M. van der. 2017. Wat het nieuwe kabinet zich moet realiseren. Bestuurskundige reflecties. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Vereniging voor OverheidsManagement, Vereniging voor Bestuurskunde.
- Jong, M. de, Beek, I. van, en Posthumus, R. 2013. Introducing accountable budgeting lessons from a decade of performance-based budgeting in the Netherlands, *OECD Journal on Budgeting*, 12(3).

- Jorge, S., Jesus, M. A. J. De, en Nogueira, S. 2016. Information brokers and the use of budgetary and financial information by politicians: the case of Portugal, *Public Money & Management* 36(7): 515.
- Just, M.A. en P.A. Carpenter. 1976. Eye fixations and cognitive processes. *Cognitive Psychology*, 8 (4): 441-480.
- Justice, J. B. en Dülger, C. 2009. Fiscal transparency and authentic citizen participation in public budgeting: the role of third-party intermediation", *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* 21(2): 254-288.
- Kam, C. A. de. 2013. 'Nieuwe Wijn in Nieuwe Zakken. Enkele kanttekeningen bij Verantwoord Begroten', in: J. H. M. Donders en C. A. de Kam (red.). *Jaarboek Overheidsfinanciën*. Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, 139-52.
- Kaplan, R. S. 2001. Strategic Performance Measurement and Management in Nonprofit Organizations. *Nonprofit Management & Leadership* 11(3): 353-370.
- _____ en Norton, D. P. 1992. The Balanced Scorecard – measures that Drive Performance. *Harvard Business Review* 70(1): 71-79.
- Kearney, R. -C., Feldman, B. M. en Scavo, C. P. F. 2000. Reinventing government: City managers attitudes and actions. *Public administration review*, 60(6): 535-548.
- Kernaghan, K. 2000. The post-bureaucratic organization and public service values. *International Review of Administrative Sciences* 66(1): 91-104.
- Klaassen, J., M. N. Hoogendoorn, G.G.M. Bak. 2000. *Externe Verslaggeving*. Houten: Educatieve Partners Nederland.
- Klein Haerhuis, C. M. 2016. Evaluatievermogen bij beleidsdepartementen. Praktijken rond uitvoering en gebruik van ex post beleids- en wetsevaluaties. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Cahiers 2016-05.
- Kolk, A. 2004. MVO vanuit bedrijfskundig en beleidsmatig perspectief: het belang van duurzaam management. *M & O : tijdschrift voor management en organisatie* 4/5: 112-125.
- Koppenjan J. F. M. en Klijn, E. H. 2004. *Managing Uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decision making*, Londen: Routledge.
- Kruijf, J. A. M. 2009. Inzicht in de Nederlandse publieke sector door consolidatie? *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie* 83(7/8): 254-261.
- Kunzler, T. et al. 2019. Steun de Kamer, versterk de democratie! Een oproep om te investeren in gepaste ondersteuning van Tweede Kamerleden. Petitie, 24 juni 2019.
- Lapsley, I. en Ríos, A. 2015. Making sense of government budgeting: an internal transparency perspective", *Qualitative Research in Accounting and Management* 12(4): 377-394.
- Layne, K. en Lee, J. 2001. Developing fully functional E-government: A four stage model. *Government Information Quarterly* 18(2): 122-136.
- Le Grand, J. 2007. *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition*. Princeton University Press.
- Lee, Y. W., Strong, D. M., Kahn, B. K. en Wang, R. Y. 2002. AIMQ: a methodology for information quality assessment", *Information & Management*, Vol. 40, No. 2: 133 – 146.
- Lewis, C. en F. Fall 2017. Enhancing public sector efficiency and effectiveness in the Czech Republic", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1363, OECD Publishing, Paris.
- Lienert, I. en Jung, M. K. 2004. The legal framework for budget systems: An international comparison", Paris, OECD.
- Liguori, M., Sicilia, M. en Steccolini, I. 2012. Some like it non-financial... *Public Management Review*, 14 (7): 903-922.
- Liguori, M., Steccolini, I., & Rota, S. 2018. Studying administrative reforms through textual analysis: the case of Italian central government accounting. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2): 308-333.

- Lowery, D. 1998. Consumer Sovereignty and Quasi-Market Failure. *Journal of Public Administration Research and Theory* 8(1): 137-172.
- March, J. G. en Olsen, J. P. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Simon and Schuster.
- Marchand, J.-S. en Brunet, M. 2017. The emergence of post-NPM initiatives: Integrated Impact Assessment as a hybrid decision-making tool. *International Review of Administrative Sciences*, in druk.
- Martin, C., J. Cegarra, P. Averty. 2011. Analysis of Mental Workload during En-Route Air Traffic Control Task Execution Based on Eye-Tracking Technique. In: Don Harris (red.), *Engineering Psychology and Cognitive Ergonomics Part VI*, 6781: 592-597.
- Matisoff, D. C. 2012. Privatizing Climate Change Policy: Is there a Public Benefit? *Environmental and Resource Economics*, 53(3), 409-433.
- McGuire, L. 2001. Service Charters – Global Convergence or National Divergence? A Comparison of Initiatives in Australia, the United Kingdom and the United States. *Public Management Review* 3(4): 493-524.
- Meijer, A. 2013. Understanding the Complex Dynamics of Transparency", *Public administration review* 73(3): 429.
- Meijer, A. J., S. Grimmelikhuijsen, en G. J.Brandsma. 2009. Transparantie. Verbreedt en versterkt openbaarmaking de publieke verantwoording? in: Bovens, M. en Schillemans, T. (eds.), *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Lemma, 205-229.
- Minister van Financiën. 2014. Verbetering verantwoording en begroting. Evaluatie Verantwoord Begroten. Kamerbrief, 18 december 2014. TK 2014-2015, 31 865 nr. 65.
- _____ 2015. Verbetering verantwoording en begroting. Verslag van een schriftelijk overleg. Vastgesteld 13 april 2015. TK 2014-2015, 31 865 nr. 68.
- _____ 2016. Regels inzake het beheer, de informatievoorziening, de controle en de verantwoording van de financiën van het Rijk, inzake het beheer van publieke liquide middelen buiten het Rijk en inzake het toezicht op het beheer van publieke liquide middelen en publieke financiële middelen buiten het Rijk (Comptabiliteitswet 2016). TK 2015-2016, 34 426, nr. 7.
- _____ 2018. Verbetering verantwoording en begroting. Kamerbrief, 5 oktober. TK 31 865-121.
- Ministerie van Defensie. 2017. *Introductiebundel Defensie*. Hoofddirectie Beleid, oktober.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. 2018. Jaarverslag en slotwet Ministerie van Economische Zaken en Diergezondheidsfonds 2017. TK 2017-2018, 34 950-XIII, nr. 13.
- Ministerie van Financiën. 2009. Verbetering verantwoording en begroting. TK 2008-2009, 31 865, nr. 1.
- _____ 2011. Evaluatie experiment Verbetering Verantwoording en Begroting. Document bij Kamerbrief 'Resultaten Evaluatie Experiment Verantwoording en Begroting', 22 maart.
- _____ 2017a. Planning beleidsdoorlichtingen. Online: <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/2017/planning-beleidsdoorlichtingen>, bezocht op 28 september 2018.
- _____ 2017b. Online: <https://www.rbv.minfin.nl/2017/modelle-n/verantwoording/3-22-beleidsartikel-jaarverslag>, bezocht op 21 november 2018.
- _____ 2017c. Financieel jaarverslag van het Rijk 2016. Online: http://rijksbegroting.nl/2016/verantwoording/financieel_jaarverslag.kst233934.5.html, bezocht op 12 december 2018.
- _____ 2018a. Tijdschema Rijksbegrotingsvoorschriften. Online:

- https://rbv.minfin.nl/2018/tijdschema, bezocht op 14 september 2018.
- _____ 2018b. De beleidsartikelen. Online: https://rbv.minfin.nl/2018/voorschriften/het-jaarverslag/het-beleidsverslag/de-beleidsartikelen, bezocht op 14 september 2018.
- _____ 2018c. Rijksfinancien.nl. Online: https://www.rijksfinancien.nl/, bezocht op 30 september 2018.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. 2016. Jaarverslag en slotwet Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2016. TK 2017-2018, 34 725-XVI, nr. 9.
- Modell, S. 1997. A Process-Oriented Contingency Approach to Responsibility Accounting in Professional Services. *International Journal of Service Industry Management* 8: 306-335.
- Montecalvo, M., Farneti, F. en Villiers, C. de. 2018. The potential of integrated reporting to enhance sustainability reporting in the public sector. *Public Money & Management* 38(5): 365-374.
- Moore, M. H. 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: University Press.
- Morrison-Saunders et al. 2014. Strengthening impact assessment: A call for integration and focus. *Impact Assessment and Project Appraisal* 32: 2-8.
- Moynihan, D. P. 2016. Political use of performance data, *Public Money & Management*, 36(7): 479-481.
- Nabitz, U., Klazinga, N., en Walburg, J. A. N. 2000. The EFQM excellence model: European and Dutch experiences with the EFQM approach in health care. *International Journal for Quality in Health Care* 12(3): 191-202.
- Nederlandse Spoorwegen. 2018. Jaarverslag 2017.
- Newman, J. 2001. *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*. Londen: Sage.
- Noordegraaf, M., Bos, A., Pikker, G., ter Horst, K. 2014. *Slimmer sturen: Handreiking voor het gebruik van prestatie-indicatoren in publieke dienstverlening*, Utrecht: USBO Advies University of Utrecht.
- Norman, R. en Gregory, R. 2003. Paradoxes and pendulum swings: performance management in New Zealand's public sector. *Australian Journal of Public Administration* 62(4): 35-49.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2010. Guidance on Sustainability Impact Assessment, Parijs: OECD.
- Osborne, S. P. 2006. The New Public Governance. *Public Management Review* 8(3): 377-387.
- Owen, B. B., Cooke, L. en Matthews, G. 2013. The development of UK government policy on citizens' access to public sector information", *Information Policy* 18(1): 5.
- Peters, B. G. en Pierre, J. 1998. Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory* 8(2): 223-243.
- Pierson, P. 2004 *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press.
- Pollitt, C. 2006. Performance information for democracy, *Evaluation*, 12(1): 38-55.
- _____ 2016. Managerialism Redux? *Financial Accountability & Management* 32(4): 429-447.
- _____ en Bouckaert, G. 2011. *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New public management, and the Neo-Weberian state*. Oxford: University Press.
- Pommer, E. en J. Boelhouwer (red.). 2017. *Overall rapportage sociaal domein 2016: Burgers (de)centraal*, Den Haag: SCP.
- PwC. 2015. Integrated reporting where to next?. Online: www.pwc.co.za/en/assets/pdf/integrated-reporting-survey-2015.pdf, geraadpleegd op 31 januari 2019.
- Raad van Europa. 2011. *Common European Framework of Reference for Languages: Learning, Teaching, Assessment*. Online: <https://www.coe.int/en/web/language->

- policy/home, bezocht op 30 september 2018.
- Raad voor het Openbaar Bestuur. 2018. *Voor de publieke zaak*, The Hague: ROB.
- Rawlins, B. 2008. Measuring the Relationship Between Organizational Transparency and Employee Trust", *Public Relations Journal*, 2(2): 1-21.
- Rogers, E. M. 2003. *Diffusion of Innovations*. Simon and Schuster. Vijfde editie.
- Rolinson, J. J., Hanoch, Y. en Wood, S. 2012. Risky decision making in younger and older adults: The role of learning. *Psychology and Aging*. 27(1): 129-140.
- Rubin, I. 2000, *The politics of public budgeting*, Chatham, New York.
- Saliterer, I., S. Korac. 2013. Performance information use by politicians and public managers for internal control and external accountability purposes, *Critical Perspectives on Accounting*, 24(7-8): 502-517.
- Schoute, M., Budding, G. T. en Gradus, R. 2018. Municipalities' Choices of Service Delivery Modes: The Influence of Service, Political, Governance and Financial Characteristics. *International Public Management Journal*. 21(4): 502-532.
- Selznick, P. 1984. *Leadership in administration*. Berkeley: University of California Press.
- Shannon, C. E. 2001. A mathematical theory of communication", *ACM SIGMOBILE Mobile Computing and Communications Review*, 5(1): 3-55.
- Shapiro, S. en Morrall, J. 2016. Does haste make waste? How long does it take to do a good regulatory impact analysis? *Administration & Society* 48: 367-389.
- Simon, H. A. 1997. *Administrative Behavior*. New York: Simon & Schuster.
- Simons, R. 2013. The entrepreneurial gap: How managers adjust span of control to implement business strategy. Harvard Business School, Working Paper 13-100, 15 juli.
- Spinellis, D. 2003. The decay and failures of web references. *Communications of the ACM* 46(1): 71-77.
- Stalebrink, O. J. 2019. Governmental Accounting And The MD&A Section: An Exploratory Study Of Understandability. *Public Administration Quarterly*, 43(1), 121-142.
- Steunenbergh, B. 2018. Adaptieve beleidsontwikkeling: zoeken naar nieuwe vormen van beleidsanalyse voor de digitale overheid, *Beleidsonderzoek Online*, februari.
- Stipdonk, V. van, en van den Berg, M. 2018. Gemeenteraadslid in de meervoudige democratie: hoe dan?!, *Bestuurswetenschappen*, 72(1): 86-101.
- Sullivan, R., en Gouldson, A. 2012. Does voluntary carbon reporting meet investors' needs? *Journal of Cleaner Production*, 36, 60-67.
- Suzuki, K. en Avellaneda, C. N. 2017. Women and risk-taking behaviour in local public finance. *Public Management Review*. 20(12): 1741-1767.
- Sydserrf, R. en Weetman, P. 2002. Developments in content analysis: a transitivity index and DICTION scores. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 15(4): 523-545.
- Talbot, C. 2011. Paradoxes and prospects of 'public value'. *Public Money & Management* 31(1): 27.
- Taskforce Publieke Verantwoording. 2017. Rapport Taskforce Publieke Verantwoording. Den Haag: Ministerie van Financiën, 13 januari.
- TenneT. 2018. Annual Report 2017.
- Tomášková, H., Mohelská, H., en Němcová, Z. 2011. Issues of financial literacy education. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 28: 365-369.
- Tweede Kamer. 2000. *Organisatie van beleidsevaluatie*. TK 1999-2000, 27065, nr. 2.
- _____ 2002. Motie Vendrik, TK 2001-2002, 28 380, nr. 81.
- _____ 2003a. Jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken over het jaar 2002. TK 2002-2003, 28880, nr. 11.

- _____. 2003b. Jaarverslag van het Ministerie van Financiën over het jaar 2002. TK 2002-2003, 28880, nr. 20.
- _____. 2015. Jaarverslag en slotwet Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2014. Verslag van een wetgevingsoverleg. TK 2014-2015, 34 200 XII, nr. 1.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). 2018. Interbestuurlijk Programma. Online: <https://vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/interbestuurlijk-programma>, geraadpleegd op 31 januari 2019.
- Visser, A. 2017. Speech president bij uitreiking Van Kemenade prijs. 6 december 2017. Algemene Rekenkamer, online: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/toespraken/2017/12/06/speech-president-bij-uitreiking-van-kemenade-prijs>, geraadpleegd op 29 oktober 2018.
- _____. 2018. Betere boekhouding, betere democratie, *Elsevier Weekblad*, 6 januari, 12-16.
- Vliegthart, R., en Roggeband, C. 2007. Framing immigration and integration: Relationships between press and parliament in the Netherlands. *International Communication Gazette* 69(3): 295-319.
- _____. Walgrave, S., Baumgartner, F. R., Bevan, S., Breunig, C., Brouard, S., .. en Palau, A. M. 2016. Do the media set the parliamentary agenda? A comparative study in seven countries. *European Journal of Political Research* 55(2): 283-301.
- Wainwright, O. 2013. 'Direct and well-mannered' government website named design of the year. *The Guardian*, 16 April. Online: <https://www.theguardian.com/artanddesign/2013/apr/16/government-website-design-of-year>, geraadpleegd op 31 januari 2019.
- Webber, D. J. 1991. The distribution and use of policy knowledge in the policy process. *Knowledge and Policy* 4(4): 6-35.
- Weiss, C. 1980. Knowledge Creep and Decision Accretion. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 1(3): 381-404.
- Weiss, C. H. 1979. Many Meanings of Research Utilization. *Public Administration Review*, 39(5): 426-431.
- Wiesel, F. en Modell, S. 2014. From New Public Management to New Public Governance? Hybridization and Implications for Public Sector Consumerism. *Financial Accountability & Management* 30(2): 175-205.
- Wit, B. de, en R. Meyer. 2010. *Strategy: process, content, context: an international perspective*. Cengage Learning EMEA.